

EL MALESTAR DEMOCRÁTICO (1985-2004)

Stéphanie Alenda

RESUMEN

La inestabilidad política que caracterizó a Bolivia durante el año 2003 puede parecer sorprendente considerando los importantes logros del programa de consolidación institucional iniciado en 1985, que permitió la evolución positiva de la representación política. Tratamos de explicarla poniendo en evidencia tres factores que concurren a la estabilidad del sistema durante veinte años pero que dejan progresivamente de operar como amortiguadores de las tensiones sociales: la represión, el clientelismo y una primera respuesta de los partidos populistas a las demandas de integración y mayor igualdad. Examinamos en una segunda parte otra fuente de presión sobre el sistema: la de los movimientos sociales que radicalizan sus planteamientos y disponen de instrumentos de lucha en el Congreso desde la elección presidencial de 2002.

PALABRAS CLAVE: BOLIVIA; DEMOCRACIA; CRISIS DE GOBERNABILIDAD; ESTABILIDAD POLÍTICA; MOVIMIENTOS SOCIALES.

ABSTRACT

The political instability that characterized Bolivia during 2003 could seem surprising if we consider the important achievements of the institutional consolidation program initiated in 1985, and which allowed the positive evolution of political representation. In this article, we attempt to explain this phenomenon by showing three factors that simultaneously contribute to the stability of the system for a period of twenty years, but that progressively cease to operate as absorbers of social tensions: repression; clientelism; and a first response from populist parties to the demands of integration and greater equality. In a second part, we examine another source of pressure on the system, that of social movements which radicalized their demands and have gained political expression in the Congress since the 2002 Presidential election.

SOBRE EL AUTOR

Stéphanie Alenda es doctora en sociología por la Universidad de Lille I; docente-investigadora del Departamento de Ciencia Política del Instituto de Asuntos Públicos (INAP) de la Universidad de Chile; editora de la revista *Política* de este Instituto. Fue becaria del Instituto Francés de Estudios Andinos (1996-1998) y del Ministerio de Relaciones Exteriores (beca de postdoctorado Lavoisier, 2002-2003). Es coinvestigadora del proyecto Fondecyt "Instrumentalización de redes sociales y lógicas electorales: la dimensión estructural de la movilización colectiva en movimientos neopopulistas chilenos". Ha publicado varios artículos entre los cuales: "Bolivie - les limites de la consolidation institutionnelle: l'érosion du pacte démocratique", *Problèmes d'Amérique Latine*, N° 49, París, verano 2003. "CONDEPA y UCS, ¿fin del populismo?", *Opiniones y Análisis*, "Elecciones Presidenciales 2002", Fundemos, La Paz-Bolivia 2002, pp. 85-122.

Introducción

En muchos aspectos, la estabilidad política que caracterizó Bolivia desde 1985 puede parecer sorprendente¹. La transición que se inició en 1982 tuvo que lidiar con problemas de diversa índole (económicos, sociales y políticos), dejando augurar todo menos el desarrollo de un sistema de partidos moderado², una sucesión de elecciones libres, competitivas y limpias en 1985, 1989, 1993, 1997 y 2002 o una alternancia en el poder garantizada por el Congreso. Un balance institucional de los 20 años de democracia muestra además que se dio uno de los procesos más intensos de reformas políticas, comparado con otros países de la región³, cuyo resultado más notable fue la renovación del Congreso después de la elección presidencial de 2002.

En este cuadro general, la crisis de gobernabilidad del año 2003, que significó una primera pérdida de la conducción política del país los días 12 y 13 de febrero, seguida por la caída de Gonzalo Sánchez de Lozada en octubre, invita a reflexionar sobre la evolución de la democracia en el transcurso de los últimos veinte años. Se edifica en efecto a partir de 1985 una democracia formal (es decir reducida a un marco de reglas y procedimientos formales) cuyo equilibrio se debió a mecanismos específicos de regulación de las tensiones sociales. Esta hipótesis significa optar por una aproximación estrictamente sociológica de los fenómenos, que se propone explicar la estabilidad a partir de las conductas de los actores (concretamente una neooligarquía que se renueva después de la etapa de transición y dos partidos populistas que irrumpen en el escenario político a fines de los 80); y a la inversa, la desestabilización, por los efectos perversos de estas acciones. Si bien la recesión económica es el telón de fondo de la crisis de gobernabilidad, solo valdrá como factor explicativo combinada con estos elementos.

El esquema no estaría completo sin analizar la presión que los actores movilizados ejercen sobre el sistema a partir del año 2000, fruto de la progresiva revitalización y radicalización del movimiento sindical (cocajeros y aimaras del Altiplano principalmente) desde fines de los años 80 y de la exacerbación del regionalismo oriental y sureño. La novedad consiste en que esta polarización se expresa desde 2002 en las urnas con el Movimiento al Socialismo y el Movimiento Indio Pachakuti, actores sobre

¹ Scott Mainwaring, "The surprising resilience of elected governments", *Journal of Democracy*, volumen 10, Número 3, julio 1999, p. 105.

² René Antonio Mayorga, en "The Third Wave of Democratization in Latin America", editado por Scott Mainwaring y Frances Hagopian, Cambridge University Press (por publicarse).

³ PNUD, *Informe de Desarrollo Humano en Bolivia 2002*, "Capítulo 3: Capacidad institucional y política", p. 20.

los cuales nos detendremos en este artículo por su rol ambivalente: contribuyen por un lado a la democratización de la sociedad pero mantienen al mismo tiempo una relación ambigua con el marco institucional.

La construcción de la estabilidad

La consolidación de las instituciones

Más que una restauración de la democracia, se da en 1982 una refundación del sistema democrático⁴, sobre la base de un ambicioso programa de consolidación institucional. Esos años se caracterizan por la aparición de instituciones estables y por la creación de un sistema de partidos moderno, lo que no había logrado la Revolución de 1952 a pesar de innegables conquistas sociales: el sufragio universal, la reforma agraria, la nacionalización de las minas y la organización de los sindicatos campesinos.

En 1982, asume el poder una coalición de izquierda, la Unión Democrática y Popular (UDP)⁵, que pretende aplicar el modelo de intervención estatal vigente desde la Revolución del 52. Pero la recesión económica pronto obliga a la UDP a revisar sus tesis redistributivas. La imposibilidad de responder a las demandas populares, la crisis interna por la que atraviesa la coalición y la incapacidad del presidente Siles de gobernar frente a la oposición mayoritaria del Congreso (Acción Democrática Nacionalista y Movimiento Nacionalista Revolucionario) provocan la caída de un gobierno que había suscitado grandes expectativas. La oposición y los sindicatos exigen la renuncia del Presidente, además de elecciones anticipadas, en un contexto de crisis generalizada. Para viabilizar el sistema democrático, se trata imperativamente de romper con el modelo económico vigente desde 1952 y reformar las instituciones, en un país donde el sistema electoral no es funcional (30 partidos están inscritos en la Corte Nacional Electoral) y el fraude constante⁶.

Con la elección de 1985, se instala el régimen democrático. Se observa un desplazamiento de los sufragios hacia la derecha y un porcentaje inédito de votos blancos y nulos (12,9%)⁷. El MNR, que llega al poder, redefine el rol

⁴ René Antonio Mayorga, "La Democracia o el Desafío de la Modernización Política", en *Bolivia en el siglo XX, La Formación de la Bolivia Contemporánea*, La Paz, noviembre de 1999, p. 347.

⁵ Esa coalición agrupó al Movimiento Nacionalista Revolucionario de Izquierda (MNRi) del candidato a la presidencia Hernán Siles, el Movimiento de la Izquierda Revolucionaria (MIR) del candidato a vicepresidente Jaime Paz Zamora, el Partido Comunista Boliviano (PCB) y otros grupos minoritarios. Véase el glosario de las siglas usadas al final del artículo.

⁶ R. A. Mayorga, *art. cit.*, p. 349.

⁷ Salvador Romero Ballivián, *Geografía electoral de Bolivia*, La Paz, Caraspas-Fundemos, 1998, *ibid.*, p. 30.

del Estado en función de un juego más libre del mercado y se propone contener la hiperinflación (que asciende al 25.000% entre enero y agosto de 1985⁸) y reducir el déficit fiscal mediante un paquete de reformas –el decreto 21060– apoyándose en una amplia mayoría parlamentaria.

El discurso de austeridad de Víctor Paz Estenssoro, de racionalización del Estado y de consolidación de la empresa privada, es acogido favorablemente por la mayoría de los bolivianos, quienes esperan soluciones concretas a la crisis. Sin embargo, aunque estas medidas permiten al país recuperar la estabilidad económica, su costo social es elevado. Reactivan el crecimiento (se reduce la hiperinflación del 23,5% en 1985 al 3,1% en 1999⁹), pero a costa de una duplicación de la tasa de desempleo entre 1985 y 1989 y de un crecimiento desenfrenado del sector informal¹⁰.

El Pacto por la democracia (MNR-ADN, ver cuadro N° 1) fija, sin embargo, pautas para la reorganización democrática del país y crea condiciones favorables para la consolidación político-institucional. La modernización política pasa en adelante por la descentralización del poder, en un contexto en el que los partidos reprochan al centralismo estatal haber favorecido las prácticas clientelistas y los regímenes dictatoriales¹¹.

Una era de concertación sucede a la confrontación de los años de dictadura, reflejada en el establecimiento de un sistema de gobierno de presidencialismo parlamentarizado¹², basado en pactos gubernamentales: el Pacto por la democracia (ADN-MNR) da el poder al MNR en 1985, el Acuerdo Patriótico (MIR-ADN) es favorable al MIR en 1989, el Pacto por la gobernabilidad (MNR-MRTKL, MBL, UCS) se hace a iniciativa del MNR en 1993, el Compromiso por Bolivia (ADN-MIR-UCS-CONDEPA) permite al general Banzer acceder al poder por las urnas. Incluso el último gobierno de Sánchez de Lozada de Responsabilidad Nacional (2002) fue fruto de una alianza entre el MIR, el MNR-MBL y la UCS. La llegada al poder de Carlos Mesa, después de la renuncia de Sánchez de Lozada, rompe en cambio con el ciclo de la llamada “democracia pactada”.

En 1989, en nombre de la defensa de la democracia, el MIR –que se había destacado por su lucha contra la dictadura del general Banzer (1971-1978)– entra en una sorpresiva coalición con ADN, lo que permite

⁸ René Antonio Mayorga, *art. cit.*, p. 5.

⁹ *Le Monde*, “La Bolivie, terrain d’expérimentation d’une approche globale du développement”, 19/9/2000.

¹⁰ Carlos Mesa, “Sobre el gonismo”, *Los nuevos actores políticos en Bolivia*, La Paz, ILDIS, 1992, pp. 78-80.

¹¹ C. I. Blanco Cazas y Godofredo Sandoval, *La alcaldía de La Paz: 1985-1993*, La Paz, ILDIS, 1993.

¹² El Congreso juega un rol decisivo en la selección de los presidentes en base a mayorías parlamentarias que tienen como función facilitar la gobernabilidad.

CUADRO Nº 1

Los pactos gubernamentales

Período	Pactos	Principales integrantes	Ruptura de los pactos
Hernán Siles Suazo 10/10/1982 6/08/1985	1982	UDP (MNRI, MIR, PCB)	Gran inestabilidad del pacto, finalmente disuelto en 1985.
	Diálogo por la democracia Noviembre de 1984	Partidos políticos con representación parlamentaria, Central Obrera Boliviana y Confederación de Empresarios Privados, mediación de la Iglesia Católica	
V. Paz Estenssoro 6/08/1985 6/08/1989	Pacto por la democracia 1985 (reúne el 63,2% de los sufragios)	MNR-ADN	El MNR rompe el pacto por la democracia al inicio de la campaña electoral de 1989 sin consecuencias para la estabilidad del gobierno.
Jaime Paz Zamora 6/08/1989 6/08/1993	Acuerdo Patriótico 1989 (reúne el 47% de los sufragios)	MIR-ADN	
	Acuerdo por la modernización del Estado y la consolidación de la democracia. Acuerdo en dos etapas (febrero de 1991 y julio de 1992)	Partidos políticos con representación parlamentaria.	
G. Sánchez de Lozada 6/08/1993 6/08/1997	Pacto por la Gobernabilidad 1993 (reúne el 54,8% de los sufragios)	MNR-MRTKL, MBL y UCS	
Hugo Banzer Suárez 6/08/1997 6/08/2001	Compromiso por Bolivia 1997 (reúne el 55,2% de los sufragios)	ADN-NFR, MIR, UCS y CONDEPA	En 1998, CONDEPA es expulsado de la coalición, seguido en 2000 de NFR.
Jorge Quiroga 6/08/2001 6/08/2002			
G. Sánchez de Lozada 6/08/2002 17/10/2003 (renuncia a su cargo)	Gobierno de Responsabilidad Nacional 2002 (reúne el 44,3% de los sufragios)	MNR-MBL, MIR, UCS y NFR desde el 5 de agosto de 2003	En abril de 2003, el MBL deja la coalición. El 18 de octubre de 2003, Gonzalo Sánchez de Lozada renuncia a la presidencia tras ser abandonado por sus aliados.
Carlos Mesa Gisbert 17/10/2003	Concluyó el ciclo de la "democracia pactada". Carlos Mesa gobierna sin mayoría parlamentaria que pueda ser utilizada como rodillo, y con ministros apartidistas.		

Fuente: Cuadro elaborado por Pablo Quisbert y Stéphanie Alenda.

a la tercera mayoría (la de Jaime Paz Zamora) ganar las elecciones con sólo el 19,6% de los sufragios. El Acuerdo Patriótico (AP) sigue la orientación económica del gobierno anterior. Se traza objetivos esencialmente políticos: consolidación del proceso democrático con una reforma del sistema electoral, modernización y descentralización del Estado, lucha contra el narcotráfico y la corrupción¹³.

Un acuerdo fundamental, en dos etapas (febrero de 1991 y julio de 1992), es firmado por los cinco partidos más representativos (ADN, MIR, MNR, MBL e incluso el movimiento populista CONDEPA entonces en la oposición), que abre paso a la reforma del sistema electoral en 1994. La Corte Electoral se convierte en un organismo imparcial y creíble y la representación de los partidos políticos aumenta, cualquiera fuese su tamaño. En un contexto de debilitamiento del movimiento sindical, éstos se vuelven los únicos intermediarios entre la sociedad civil y el Estado. El sistema de representación proporcional, por primera vez efectivo en la elección nacional de 1997, brinda además al elector la posibilidad de escoger a su diputado estableciendo vínculos directos con más del 50% de los parlamentarios¹⁴. El acuerdo constituye la primera etapa hacia la descentralización administrativa que arranca en 1995 y hacia la reforma del Poder Judicial (1998). Finalmente, se vota una ley en 1999 con el objetivo de frenar las tendencias caudillistas y clientelistas de los partidos¹⁵.

El mandato de Jaime Paz Zamora se beneficia del equilibrio económico restaurado. Sin embargo, aunque Bolivia muestre una tasa de crecimiento positiva, el AP no ofrece solución alguna al problema del desempleo y al deterioro de las condiciones de vida. La empresa privada hace pocos esfuerzos para generar empleos, la inversión nacional es inferior al 6% del PIB¹⁶ y las inversiones extranjeras disminuyen¹⁷.

En 1993, Sánchez de Lozada asume el poder con una holgada mayoría (33,8%), lo que le permite poner en marcha nuevas reformas, siguiendo siempre la línea de las dos administraciones anteriores. Se promulga una Ley Fundamental –la Participación Popular (1994)– que redefine la arquitectura del Estado. Esta ley implica una “descentralización del poder y de los recursos”¹⁸, es decir un fortalecimiento tanto económico como institucional de los municipios cuyo presupuesto queda establecido en función del número de habitantes, lo que permite corregir los desequilibrios histó-

¹³ Margot Soria Saravia, *Democracia e izquierda en Bolivia*, Ed. Artes Gráficas Sagitario, La Paz, 2002, p. 134.

¹⁴ R. A. Mayorga, *art. cit.*, p. 352.

¹⁵ R. A. Mayorga, nota 41, *art. cit.*, p. 357.

¹⁶ M. Soria Saravia, *op. cit.*, p. 184.

¹⁷ M. Soria Saravia, *ibidem*, p. 186.

¹⁸ Gonzalo Sánchez de Lozada citado por S. Romero Ballivián, *op. cit.*, p. 38.

ricos entre las zonas rurales y urbanas. Esta política aumenta el dinamismo de las regiones y contribuye a la emergencia de liderazgos locales. Trata finalmente de ampliar la participación de las comunidades indígenas y campesinas en las decisiones políticas del país, haciendo del multiculturalismo un principio reconocido por la Constitución¹⁹.

A estas reformas se añade la Ley de "capitalización" mediante la cual el sector privado llega a ocupar el lugar protagónico que le asignaba el decreto 21060²⁰. Un proceso de reforma de una justicia ineficiente, desigual y opaca se inicia por fin con la creación en 1994 del Defensor del pueblo²¹, que empieza a funcionar durante el mandato del general Banzer, en 1998. Banzer es elegido con el 20,8% de los votos, cada vez más dispersos. El resultado insuficiente lleva a la conformación de la alianza más amplia de los años de democracia: la "megacoalición" (cuadro N° 1). Pero se revela inestable: en 1998, CONDEPA (que obtiene el 17,16% de los sufragios en la elección de 1997) es expulsado del gobierno, pronto seguido por Nueva Fuerza Republicana (NFR) en 2000. Este gobierno, que no toca las reformas emprendidas por el MNR, tiene además que lidiar con una agudización de la crisis económica y política y el aumento de los conflictos sociales desde 1999, que desembocan en una ola de movimientos contestatarios en 2000-2001²².

Gonzalo Sánchez de Lozada es reelegido en junio de 2002, pero con una débil mayoría (20,8%). Los sufragios se han desplazado hacia la izquierda (hacia el MAS de Evo Morales) y hacia una nueva expresión del populismo: la Nueva Fuerza Republicana (NFR) de Manfred Reyes Villa, creada en 1995²³.

En suma, el balance de la consolidación institucional de los 20 años de democracia revela un intenso proceso de reformas políticas. Pero deja también entrever la progresiva erosión de la "democracia pactada" en la que las alianzas gubernamentales compensan, a duras penas, la falta de mayoría absoluta obtenida por los candidatos a la presidencia desde 1985. Básicamente, estos pactos permitieron garantizar la alternancia en el poder de tres fuerzas políticas: el MNR, el MIR y ADN, que tuvieron

¹⁹ Ley de Participación Popular, Ley 1551 del 20 de abril de 1994.

²⁰ S. Romero Ballivián, *op. cit.*, p. 40.

²¹ En todo el país se crean 15 oficinas regionales, en el seno de las cuales 160 funcionarios defienden los derechos de los ciudadanos y luchan contra la discriminación, *La Razón*, 12/3/2003.

²² PNUD, *Informe de Desarrollo Humano en Bolivia 2002*, "Desarrollo y democracia: la hora de la inflexión", p. 46.

²³ Reyes Villa privilegia el vínculo personal con sus electores por sobre las relaciones político-partidarias e interviene en todos los niveles del poder municipal de la ciudad de Cochabamba, donde es electo alcalde en 1993. Fernando Mayorga, 1997, *in Informe del PNUD, Informe de Desarrollo Humano en Bolivia 2002*, "Capítulo 5: Las orientaciones de los liderazgos políticos y sociales", p. 163.

como aliados de coalición y en muchos casos satélites los demás partidos (el MBL, escisión del MIR, fue socio constante del MNR; NFR a pesar de sus vaivenes entre oficialismo y oposición²⁴ es un apéndice de ADN²⁵; UCS transitó por diferentes coaliciones por razones que no detallamos aquí, etc.). La búsqueda de consenso justificó muchas veces a cualquier precio las alianzas estratégicas. Al respecto, los conflictos de febrero de 2003 alimentaron la reflexión sobre el sentido de esos pactos. Para algunos, tuvieron como única virtud dotar a Bolivia de la estabilidad necesaria para la aplicación del modelo neoliberal, que no dio los frutos esperados²⁶.

La apertura progresiva del sistema de representación muestra, sin embargo, que este programa de consolidación institucional tuvo resultados positivos: en 1997, más de la mitad de los 130 diputados fueron electos al sufragio uninominal²⁷ y en 2002 los movimientos indígenas ingresaron masivamente al Congreso.

La evolución positiva de la representación política

¿Cuán radical fue el cambio en la composición del Congreso boliviano después de la elección de 2002? Plantear esta pregunta implica llevar a cabo una reflexión crítica²⁸ sobre la categoría de "indígena", la cual engloba tanto a los diputados procedentes de las comunidades campesinas como a una élite de origen aymara con estudios superiores. Cuando, después de las elecciones, la prensa registró como indígena un tercio del Congreso, no contempló ese matiz.

En cambio, un seguimiento más cauto de la evolución de la representación parlamentaria entre 1982 y 2007, en base a un criterio de clasificación objetivo (categoría socioprofesional) y no subjetivo (autoidentificación

²⁴ NFR pasa a integrar la coalición de gobierno el 5 de agosto de 2003, después de un desempeño poco convincente en la oposición.

²⁵ De hecho que el éxito electoral de NFR en la última elección se explica por el desgaste de ADN que paga el precio de su mala administración consiguiendo solo el 3,1% de los votos en la elección presidencial de 2002, ver a C. Bórtt Irahola, S. Chávez Reyes, *op. cit.*, p. 21.

²⁶ Jorge Lazarte Rojas, "La crise en Bolivie a révélé la profondeur du malaise démocratique", *Le Monde*, 21/10/2003. Según el Informe del Desarrollo Humano del PNUD (2004), en las dos décadas de vigencia del modelo económico, la tasa de crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) real per cápita en dólares pasó de dos por ciento en el periodo 1990-1998, a 1,5 por ciento en el periodo 1999-2001. De 1999 hasta 2002, la incidencia de la pobreza pasó de 63 por ciento a 64 por ciento, y la Tasa de Desempleo Abierta de 4,33 a 5,54 en el mismo periodo. Véase *La Prensa*, 16 de marzo de 2004.

²⁷ Fernando Mayorga, *Neopopulismo y Democracia. Compadres y padrinos en la política boliviana (1988-1999)*, Plural editores-CID, La Paz, 2002, p. 66.

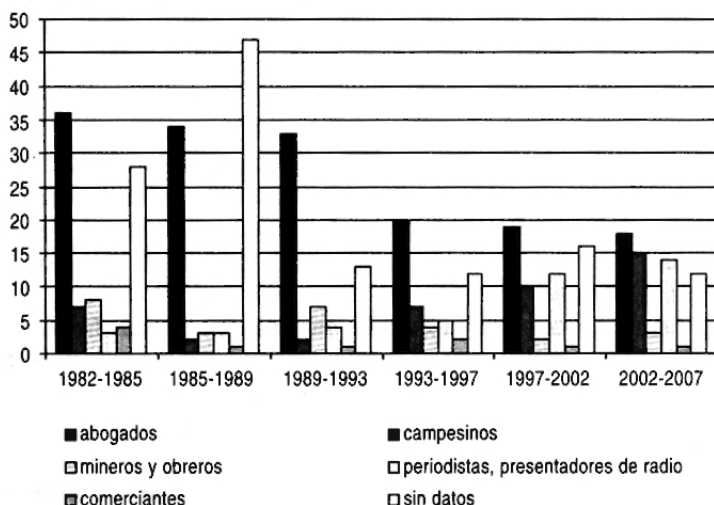
²⁸ Jean-Pierre Lavaud y Françoise Lestage, "Contar a los indígenas: Bolivia, México, Estados Unidos", *Tinkazos*, N° 13, 2002, pp. 11-34.

étnica)²⁹, pone en evidencia un aumento progresivo, y por lo tanto mucho menos espectacular, de la representación de los sectores más desfavorecidos³⁰, especialmente notorio para los campesinos, comparativamente con otros grupos: mineros y obreros³¹ o comerciantes (gráfico N° 1).

El número de abogados disminuyó con los años, mientras aumentaron inversamente las profesiones vinculadas con la comunicación de masas, lo que podría reflejar la influencia creciente de los medios de comunicación en la opinión. Los comunicadores sociales empezaron en efecto a ser cotizados por los partidos tradicionales a medida que iban adquiriendo fama (como en el caso de Carlos Palenque, candidato a diputado por

GRÁFICO N° 1³²

CSP de los diputados titulares entre 1982 y 2002



²⁹ Criterio que constituye, sin embargo, "la forma más apropiada de reflejar las diferencias étnicas en Bolivia", en Mitchell A. Seligson, *La cultura política de la democracia en Bolivia: 2000*, Universidad Católica Boliviana, La Paz, 2001, p. 22.

³⁰ Señalemos que las primeras elecciones con voto universal, las de 1956, habían incorporado en el Congreso a numerosos representantes de origen modesto (mineros, obreros, empleados, campesinos...), en su mayoría dirigentes sindicales, Jean-Pierre Lavaud, *El embrollo boliviano, turbulencias sociales y desplazamientos políticos, 1952-1982*, IFEA-CESU-HISBOL, La Paz, 1998, p. 327.

³¹ Hemos reunido estas dos CSP en una misma categoría porque ambas forman parte de la Central Obrera Boliviana.

³² Este gráfico ha sido elaborado por Pablo Quisbert, historiador y director de la Coordinadora de Historia de La Paz, a partir de diversas fuentes: los anuarios legislativos, la prensa y entrevistas con informantes claves quienes fueron diputados entre 1982 y 2003: Alfonso Ferrufino, Armando de la Parra y Ramiro Barrenechea. Desgraciadamente, la ausencia de estadísticas fidedignas nos obligó a trabajar con aproximaciones. Solamente figuran en este gráfico las categorías útiles para nuestro argumento.

el MNR en 1979) y por la gran credibilidad de la que los medios gozaban ante la población, a diferencia de las instituciones democráticas³³.

En suma, se observa concretamente con la elección de 2002 una ampliación del abanico geográfico y social de la representación, con —y allí radica la novedad— un aumento de los diputados provenientes del mundo rural. En 1997, los diputados de origen popular pertenecían mayoritariamente a CONDEPA. Habían sido electos por el departamento de La Paz y estaban más ligados al mundo cholo (mestizaje urbano) que al mundo campesino. Cinco años después, los diputados del MAS proceden de la casi totalidad del territorio nacional y muchos de ellos del mundo rural. Uno es dirigente de los pueblos indígenas del departamento de Santa Cruz; otro de los *ayllus* de Oruro; otros cuatro, de los *ayllus* de Potosí, sin contar a los dirigentes cocaleros electos en la región de Cochabamba.

Paradójicamente, esta apertura de la representación que merecía ser especificada, no logró infundir una fe nueva en las propiedades integradoras de las instituciones.

La crisis de representatividad institucional y política

Aunque la democracia esté valorizada como régimen, Bolivia es el país de América latina más crítico hacia su ejercicio³⁴. Junto con el Congreso, la Corte electoral y el Poder Judicial, los partidos políticos son las instituciones que menos confianza inspiran³⁵. A finales de los años noventa, la opinión es incluso favorable a su desaparición³⁶. Por último, el abstencionismo en las elecciones presidenciales ha subido del 18% en 1985 al 30% en 2002. Esta cifra no es alarmante comparada con la de otros países de la región, pero sí lo es considerando que ningún partido alcanza un número de votos superior a las abstenciones³⁷.

Como vimos, Bolivia no se queda atrás en materia de consolidación institucional. Pero llama la atención que el sentimiento positivo hacia las

³³ Véase una encuesta del *Instituto Latinoamericano para el Desarrollo y la Investigación Social* (ILDIS) citada por S. Romero, *op. cit.*, p. 235.

³⁴ Ver los resultados del Latinobarómetro 2001 citado en el informe del PNUD, *Informe de Desarrollo Humano en Bolivia 2002*, "Desarrollo y democracia: la hora de la inflexión", p. 47.

³⁵ Jorge Lazarte, *Bolivia: certezas e incertidumbres de la democracia. Partido, Problemas de Representación y Reforma Política*, ILDIS/Los Amigos del Libro, La Paz, 1993, p. 19, p. 75.

³⁶ Véase "Freedom in the World. The Annual Survey of Political Rights and Civil Liberties, 1998-1999" citado por el PNUD, *Informe de Desarrollo Humano en Bolivia 2002*, "Desarrollo y democracia: la hora de la inflexión", p. 47.

³⁷ C. Böhr, *op. cit.*, pp. 145-146. En efecto, son los abstencionistas quienes ganan la última elección. Esta cifra refleja también en gran parte una actualización incompleta de las listas electorales, precisión que agradecemos a Salvador Romero Ballivián.

instituciones no haya sido proporcional a los logros. Eso se explica en parte porque algunas reformas claves no respondieron a las expectativas. La Ley de Participación Popular, por ejemplo, se enfrentó a la corrupción endémica en las alcaldías. También estuvo entorpecida por la incompetencia de los funcionarios municipales, su no acatamiento de la ley o incluso su desconocimiento del límite entre lo legal y lo ilegal. La mala gestión de las finanzas públicas explica en parte esta crisis de confianza. Los dirigentes bolivianos se muestran hábiles a la hora de negociar la deuda externa, pero dejan por otra parte incrementarse el déficit fiscal que pasa entre 1999 y 2002 de 3,5 a 8,6%³⁸. A la corrupción se suma la ineficacia, lo que refleja la administración incoherente de las prefecturas. En 2003, las regiones solicitan un aumento del presupuesto destinado a la inversión pública. Pero sucede que este no se había ejecutado en su totalidad durante la gestión anterior³⁹.

La ley tampoco es reguladora eficaz del funcionamiento interno de los partidos políticos, que siguen siendo organizaciones patrimoniales y caudillistas. No elimina el reparto de las cuotas de poder en la administración, lo cual tiene como corolario el desarrollo de la burocracia y el aumento del gasto público. Cualquiera sea la tienda política a la que pertenecen, los militantes siguen exigiendo el "derecho"⁴⁰ a un empleo a cambio de su labor de proselitismo. La aserción de Lavaud sigue válida para el periodo democrático: "los cargos político-administrativos constituyen presas tan codiciadas después como antes de la revolución"⁴¹.

En suma, la política de fortalecimiento institucional entra en contradicción con una cultura política de la corrupción y de la impunidad (sobre lo cual volvemos a continuación), y concentra sus logros en el marco de procedimientos formales. Se podría, sin embargo, objetar que éstos tienen un efecto democratizador al incorporar al juego político nuevos sectores sociales. Pero una vez más, si *formalmente* los partidos cumplen la función de intermediarios entre el Estado y la sociedad civil, la democratización se debió a los partidos populistas y a los movimientos sociales de los últimos años. En otras palabras, la democratización dependió de dos tipos de partidos-movimientos (CONDEPA y UCS) que tuvieron en común su débil institucionalización, a pesar de que los dos utilizaron los procedimientos formales de la democracia, e incluso participaron del juego de alianzas y del proceso de consolidación institucional.

³⁸ *La Razón*, 16/3/2003.

³⁹ *La Razón*, 15/3/2003.

⁴⁰ El último caso que hemos encontrado se refiere a militantes del MNR, *La Prensa*, 12/2/2003.

⁴¹ Jean-Pierre Lavaud, *El embrollo boliviano, turbulencias sociales y desplazamientos políticos*, op.cit., p. 374.

Examinaremos a continuación cómo la construcción de la estabilidad significó una lenta erosión del pacto democrático, lo cual nos obliga a tomar en cuenta dos grupos de actores: una neo-oligarquía que no desaparece después de la etapa de transición y los partidos populistas mencionados.

Los garantes de la estabilidad

Los gobiernos de la neo-oligarquía

El gobierno de Víctor Paz Estenssoro (1985-1989) demuestra que "ya no hay contradicción entre gobierno oligárquico y democracia"⁴². En efecto, "se trata del gobierno de la neo-oligarquía, de una neo-oligarquía que ha triunfado. La mayoría de los políticos relevantes no son políticos tradicionales, sino más bien representantes directos de los intereses privados, propietarios o accionistas de importantes negocios o responsables de asociaciones patronales"⁴³. Tanto el gran debilitamiento del movimiento minero como la desaparición de los militares explica este triunfo. Paralelamente, en esos años el *boom* de la cocaína produce el espejismo de un éxito económico al alcance de todos. Es al respecto significativo que desde 1982, todos los gobiernos hayan estado involucrados, en alguna medida, en escándalos ligados al narcotráfico (salvo la administración Banzer, manchada por otros actos de corrupción). Cuando esos casos dan lugar a procesos judiciales que llegan a un resultado (lo cual sucede raras veces), las sentencias suelen ser revisadas o atenuadas. Además, las investigaciones no son en general realizadas por los gobiernos incriminados⁴⁴, lo que infunde en la población una sensación de impunidad: un escándalo estalla, cae en el olvido por unos años, hasta que la siguiente administración lo saque del olvido como si se tratara de un ajuste de cuentas.

El recuento de los principales casos de corrupción desde el retorno de la democracia muestra el *esprit de corps* de esas élites, ejemplar en el caso Lozano. Este último, diputado del MIR y director del Fondo de Desarrollo campesino, es reconocido culpable de malversación de fondos provenientes de la cooperación internacional y destinados a proyectos de desarrollo rural. Durante el mandato de Gonzalo Sánchez de Lozada, el MNR y el MBL piden su desafuero. Pero la mayoría del Congreso se pronuncia a su favor. Lozano recibe incluso el apoyo de algunos miembros del MNR.

El examen de esos casos de corrupción revela también que ciertos cargos políticos siguen permitiendo toda clase de negocios más o menos

⁴² Jean-Pierre Lavaud, *El embrollo boliviano*, op. cit., p. 387.

⁴³ Jean-Pierre Lavaud, *El embrollo boliviano*, op. cit., p. 384.

⁴⁴ Citemos por ejemplo el caso "Huanchaca", que no detallamos aquí, que involucra a un diputado del MNR y ministro del interior de la administración Paz Estenssoro (1985-1989), Fernando Barthelemy.

turbios que se realizan al amparo del aparato estatal. Basta con citar el ejemplo de Roberto Landívar diputado de NFR, accionista y director del Banco Internacional de Desarrollo (BIDESA) y culpable de una estafa por un monto de 75 millones de dólares. Algunas irregularidades en la aplicación de la Ley de capitalización han además aparecido, involucrando al ex presidente Sánchez de Lozada. Por último, es la magnitud de la deuda fiscal acumulada por la empresa de la familia Fernández (la Cervecería Boliviana Nacional), que encabeza la lista de las grandes empresas bolivianas que nunca pagaron impuestos⁴⁵, la que explica el tránsito de UCS⁴⁶ por tres coaliciones desde 1993. El caso de UCS no es excepcional: varios juicios por evasión fiscal, que involucran a grandes empresas, están actualmente en curso.

Finalmente, los vínculos de parentesco demostraron proteger eficazmente de la justicia. El yerno del general Banzer, Luis Alberto "Chito" Valle, también diputado de ADN y prefecto del departamento de La Paz, estuvo así implicado en dos casos de corrupción sin perder el apoyo de su partido. Solo durante la administración de Jorge Quiroga (2001-2002) se observó algún salto cualitativo en la lucha contra la corrupción (Landívar y "Chito" Valle fueron destituidos).

En suma, las prácticas de los diferentes gobiernos de turno no solo contribuyen a desacreditar a las instituciones. También afectan las capacidades redistributivas del Estado debido a una mala gestión de los fondos públicos o a su malversación, lo cual agrava la deuda pública. La neo-oligarquía sigue respondiendo al desafío de construir una verdadera industria nacional con la fuga de capitales, la especulación y el consumo ostentatorio⁴⁷.

¿Cómo ahora es "impuesta" la estabilidad? Mediante el recurso al estado de sitio, de parte de todos los gobiernos de turno, salvo el de Carlos Mesa, lo cual hace de la democracia boliviana una democracia "forzada" (cuadro 2). Víctor Paz recurre a la medida de excepción dos veces, primero en respuesta a las movilizaciones sociales contra el 21060; y un año más tarde, frente a la marcha de los mineros contra la "relocalización" (despido de 23.000 mineros). Jaime Paz, cuya gestión se beneficia, como vimos, de las exitosas medidas de estabilización del gobierno anterior, sólo recurre a ella una vez ante las manifestaciones de los maestros. En cambio, Gonzalo Sánchez de Lozada tiene que acudir dos veces al estado de sitio para aplicar sus reformas estructurales, con una

⁴⁵ *La Razón*, 15/3/2003.

⁴⁶ Partido fundado por Max Fernández, propietario de la cervecería más importante de Bolivia, la CBN. Después del fallecimiento de Max Fernández en 1995, su hijo Johnny toma las riendas del partido y de la empresa. Volvemos sobre el origen de la UCS en la siguiente sección.

⁴⁷ Jean-Pierre Lavaud, *El embrollo boliviano, turbulencias sociales y desplazamientos políticos*, op.cit., p. 304

represión severa en los dos casos. Por último, el estado de sitio decretado por la frágil coalición que sustenta al gobierno de Banzer es puesto en jaque por diferentes sectores sociales.

El recurso al estado de sitio revela la debilidad intrínseca de los gobiernos en el poder desde 1985, su incapacidad a legitimar reformas estructurales a veces necesarias o a responder a las demandas de la sociedad manteniendo el "equilibrio dinámico"⁴⁸ que es el principio constitutivo de la gobernabilidad.

La estabilidad democrática se debe también a un segundo grupo de actores políticos que cumplieron, sin embargo, un rol democratizador innegable pero contribuyeron al mismo tiempo a minar la ya precaria institucionalización.

CUADRO N° 2

Estados de sitio en democracia (1985-2003)

Gobiernos	Fechas	Causa	Actores	Detenidos	Confinados	Liberados
Víctor Paz E. (MNR)	18-sep-85 18-dic-85	Protesta contra DS 21060	COB-Mineros	200	155	45
Víctor Paz E. (MNR)	27-ago-86 27-nov-86	Marcha por la Vida contra la relocalización	Mineros-COB	184	59	117
Jaime Paz Zamora (MIR)	15-nov-89 15-feb-90	Huelga de los maestros	Maestros-COB	-	153	
Gonzalo S. de Lozada (MNR)	18-abr-95 18-jul-95	Grève COB-maestros	Maestros-COB	810	350	460
Gonzalo Sánchez de Lozada (MNR)	18-jul-95 18-oct-95	Huelga COB-maestros	Maestros-COB	Prorrogación		
Hugo Banzer (ADN)	8-abr-2000 8-jul-2000	Guerra del Agua Bloqueo de las carreteras	Coordinadora del Agua ⁴⁹ , cocaleros, aymaras del Altiplano, policía, maestros rurales	-	22	22

Fuente: Elaborado y aumentado en base al cuadro de Jerzy Maldonado Rivero publicado en *Ultima Hora*, 16/4/2000.

⁴⁸ Camou, 1995, citado por Norbert Lechner y Fernando Calderón, *Más allá del Estado, más allá del mercado: la democracia*, Plural editores/CID, La Paz, 1998, p. 12.

⁴⁹ Esta organización nace en diciembre de 1999 y logra, después de una amplia huelga, que se anule la concesión otorgada a una empresa transnacional que administraba la distribución del agua en la ciudad de Cochabamba. Los movimientos de protesta, iniciados por la Coordinadora del Agua de Cochabamba, se extienden a otros sectores, entre los cuales las organizaciones aymaras del Altiplano.

Los movimientos populistas

En un artículo publicado en 1999, René Antonio Mayorga advertía sobre la resurgencia de "neopopulismos autoritarios"⁵⁰, a falta de una modernización suficiente de los partidos. Cuando a finales de los años noventa, Conciencia de Patria (CONDEPA) y la Unión Cívica Solidaridad (UCS) irrumpen en el escenario político, hacen temer un retroceso a los tiempos de dictadura. Débilmente institucionalizados, deben su éxito al vínculo exclusivo entre un líder y sectores desfavorecidos.

CONDEPA es creado en 1988 a raíz de importantes movimientos de protesta contra el cierre de los medios del empresario y comunicador social: Carlos Palenque. Max Fernández, por su parte, es invitado por un grupo de dirigentes sindicales a formar un partido político en 1989, después de destacarse por la realización de obras públicas en zonas abandonadas por el Estado. Adquiere así un aura de mecenas que le permite consolidar su liderazgo, en base a solidaridades fuertemente personalizadas.

La notoriedad del Compadre Palenque depende de una relación cotidiana y de largo aliento con sus oyentes y televidentes de origen urbano y popular. Desde Radio Televisión Popular (RTP), Palenque reparte bienes ante todo simbólicos. Los sectores más desfavorecidos acuden a RTP para pedir consejo al Compadre (denominación que establece un vínculo de ayuda mutua entre el comunicador social y sus bases), denunciar abusos o reclamar una ayuda. Antes de la existencia legal del Defensor del pueblo, RTP dispone de un servicio jurídico y médico que vela por los derechos de los ciudadanos más discriminados por su apariencia física o su mala pronunciación del castellano. CONDEPA ofrece así compensaciones tanto al retraimiento del Estado como a la aplicación de políticas neoliberales, al asumir, en la línea de RTP, la protección de la gente humilde.

Estas dos formaciones políticas prometen una sociedad más igualitaria, en la cual las oportunidades sean las mismas para todos. Su discurso es integrador: está dirigido hacia una sociedad chola, en transición entre el mundo rural y urbano, a la cual prometen la superación. Cada partido ostenta ese progreso mediante símbolos de éxito. En el caso de CONDEPA, una chola, Remedios Loza, es elegida diputada en 1989. Max Fernández, también representante del mundo cholo, encarna otro ejemplo de movilidad social ascendente. Como escribe Fernando Mayorga, él es por sí solo su propio programa⁵¹. Fundamentalmente, opera en

⁵⁰ René Antonio Mayorga, "La Democracia o el Desafío de la Modernización Política", *art. cit.*, pp. 329-358.

⁵¹ Fernando Mayorga, *op. cit.*, p. 129.

los dos casos un discurso del "derecho a tener derechos", lo cual resulta más evidente en el caso de CONDEPA.

Esos "neopopulismos autoritarios", presentados como peligros para la democracia cuando aún vivían los dos líderes, contribuyeron a la consolidación de la democracia⁵², formando parte del juego de alianzas tanto en las municipalidades como en el Estado. CONDEPA asoció además al ejercicio de las responsabilidades políticas a una mujer de pollera, lo cual tuvo efectos innegables sobre las mentalidades: de identidad negativa, ser chola pasó a ser un orgullo para muchas mujeres. Este partido permitió también que reivindicaciones hasta entonces ignoradas sean tomadas en cuenta en la agenda gubernamental o que otras fuerzas políticas manifesten una sensibilidad nueva hacia ciertos grupos sociales⁵³.

Sin embargo, si bien los dos partidos contribuyeron a la estabilidad del sistema, fue también recurriendo a las mismas prácticas clientelistas que la clase política tradicional⁵⁴. En el caso específico de UCS, el vínculo de clientela se consolida gracias a la redistribución de las ganancias de la CBN. Los comerciantes, quienes integran esa red, realizan también actividades de proselitismo. La estructura del partido se superpone así a la de la empresa.

El caso de CONDEPA presenta una dimensión más simbólica. Se trata de un vínculo de dominación carismática, que implica una instrumentalización del lazo afectivo y desigual del compadrazgo, característico de las relaciones de poder en la ciudad.

En los dos casos, el padrinzago político —que permite desactivar solo temporalmente las tensiones sociales— atenúa las desigualdades gracias a mecanismos compensatorios de redistribución material como simbólica.

En suma, el análisis de la estabilidad democrática pone en evidencia tres factores amortiguadores de las tensiones sociales que se deben a

⁵² Por su contenido contestatario, se ha llegado a confundir la retórica maniqueísta de CONDEPA (Nosotros: los chicos vs Ellos: los gordos, véase a Pierre Birnbaum, *Le peuple et les gros, Histoire d'un mythe*, Éditions Grasset et Fasquelle, París, 1979) con el proyecto de dividir la sociedad boliviana en dos bandos irreconciliables. Esto implica asimilar el alcance real de ese discurso con los medios que se da para ser eficaz, es decir una apariencia subversiva.

⁵³ Se puede interpretar en este sentido la llegada al poder en 1993 de Víctor Hugo Cárdenas, primer líder aymara que accede a la Vicepresidencia de la República junto a Gonzalo Sánchez de Lozada en 1993. La alianza con el MNR permite al binomio alcanzar el 33,8% de los votos. Sánchez de Lozada matiza su discurso neoliberal con el reconocimiento de la diversidad cultural, uniéndose al consenso en torno a la revalorización étnica.

⁵⁴ Edward Banfield mostró, en un estudio clásico sobre Italia, cómo el clientelismo constituye un factor de estabilidad pero teniendo a la larga efectos negativos sobre la economía, *The Moral Basis of a Backward Society*, New York, Free Press, 1958.

dos grupos de actores políticos: la represión, el clientelismo y una primera respuesta que dan los partidos populistas a las demandas de integración y mayor igualdad. La combinación de estos tres elementos explica la estabilidad de la democracia boliviana durante veinte años. Cuando entran en crisis, empieza a tambalear el sistema: el aumento de la protesta social desde fines de los 90 se debe en parte a la permisividad de la administración Banzer; nace con el MAS una verdadera oposición que escapa a la tradicional cooptación de los partidos tradicionales; CONDEPA y UCS desaparecen, respectivamente, en 1997 y 1995 después del fallecimiento de sus jefes.

Ahora bien, nuestro esquema explicativo quedaría incompleto sin tomar en cuenta la propia dinámica de los movimientos sociales cuya presión sobre el sistema implica también riesgos para la gobernabilidad. Nos abocaremos a analizar el éxito electoral del sindicalismo (que recobra fuerzas a fines de los años 80) que dispone ahora de instrumentos de lucha en el Congreso.

La polarización institucionalizada

MAS y MIP en la arena electoral: la radicalización de los planteamientos

En la elección del 30 de junio de 2002, el Movimiento al Socialismo crea la sorpresa al llegar segundo. En efecto, es la primera vez en la historia de Bolivia que un candidato de origen aymara y rural logra acumular tal cantidad de votos en cifras absolutas, una parte de los cuales proviene de las ciudades. Evo Morales⁵⁵ totaliza casi un 20% de los votos, seguido de cerca por la NFR, cuando el MIP de Felipe Quispe⁵⁶ alcanza también un resultado inédito para el katarismo⁵⁷: el 5,6% de la votación,

⁵⁵ Evo Morales —oriundo del departamento de Oruro— representa a los cocaleros desde 1985, primero como Secretario General de la Central Campesina "2 de Agosto" hasta 1988, luego como secretario de la Central Obrera Departamental de Cochabamba entre 1991 y 1995. En 1993, es elegido presidente del Consejo Andino de los Productores de Coca y preside desde 1994 las seis federaciones del Trópico cochabambino.

⁵⁶ Felipe Quispe entra en política con el Movimiento Indígena Tupac Katari (MITKA) antes de lanzarse en la lucha armada —lo que le cuesta cinco años de cárcel— en el Ejército Guerrillero Tupac Katari (EGTK). El liderazgo de Quispe, fruto del contacto directo con las comunidades campesinas tras su salida de la cárcel, sale a relucir en 2000-2001 (entrevista con Felipe Quispe, La Paz, marzo de 2003).

⁵⁷ Los planteamientos étnico-culturales se organizan durante los años 70 en una corriente política que defiende la identidad cultural aymara: el katarismo (por referencia a Tupac Katari, líder aymara detenido por los españoles durante el cerco a La Paz en 1781 y descuartizado). Su éxito se debe a varias razones: en primer lugar, las capacidades integradoras del Estado se agotan después de los años sesenta y con la ausencia de desarrollo del agro. La aculturación de los campesinos desde la revolución de 1952 vuelve todavía más sensible el estancamiento con la multiplicación de las migraciones y la emergencia de una élite, aymara pero ya no campesina, que empieza a formular sus reivindicaciones en términos culturales. Finalmente, el contexto internacional se muestra favorable al desarrollo de los movimientos identitarios que cuentan

concentrada en el departamento de La Paz. En totalidad, la oposición, antes de que la NFR forme parte de la coalición de gobierno, suma alrededor del 45% de los sufragios.

Estos resultados electorales ponen de manifiesto una fragmentación del voto que refleja el debilitamiento de los tres actores centrales del período democrático: MNR, MIR y ADN⁵⁸. El descrédito que afecta a estos partidos tradicionales —agravado desde el año 2001 por la crisis económica⁵⁹— explica en gran parte las demandas de cambios radicales. Además, con la desaparición de CONDEPA⁶⁰ y el declive de UCS que pierde el 60% de su caudal electoral⁶¹, ningún partido está en condición de canalizar las frustraciones y absorber el conflicto. Por último, la administración Banzer favorece la consolidación de esos liderazgos emergentes al soltar los mecanismos de control político⁶². Una configuración de nuevas oportunidades políticas resulta favorable a la emergencia y consolidación de los movimientos sociales.

Su potenciamiento refleja también el éxito creciente de un discurso indiano y de izquierda radical, de condena hacia el modelo neoliberal. Si bien el sindicalismo campesino, a través de la Central Sindical Única de Trabajadores Campesinos (CSUTCB⁶³), que fue el tradicional vector de la ideología katarista, resultó incapaz de convertir su audiencia en votos durante la década de los setenta (el katarismo nunca obtuvo, solo, más del 1,5% de los votos), las condiciones han cambiado. El discurso indiano demuestra tener mayor influencia que en el pasado, cuando todo

desde entonces con el apoyo de la Iglesia católica y de las ONG, véase a Jean-Pierre Lavaud, *El embrollo boliviano, turbulencias sociales y desplazamientos políticos*, *op.cit.*, p. 261.

⁵⁸ Entre 1985 y 2002, los resultados acumulados de los tres partidos pasaron del 63,8% al 40%, véase Salvador Romero Ballivián, "La elección presidencial 2002: una visión de conjunto", in *Opiniones y Análisis, Elecciones presidenciales 2002*, *ibid.*, p. 177.

⁵⁹ Informe del PNUD, *Informe de Desarrollo Humano en Bolivia 2002*, p. 78.

⁶⁰ CONDEPA pierde su personería jurídica tras lograr un resultado inferior al 3% en la elección presidencial de 2002.

⁶¹ C. Böhrh Irahola, S. Chávez Reyes, *op. cit.*, p. 21.

⁶² Tocqueville puso en evidencia la paradoja siguiente: los brotes de descontento no se explican tanto por una deterioración creciente de las condiciones de vida, sino que surgen cuando los gobernantes realizan reformas tímidas y relajan la presión sobre los gobernados, en Alexis de Tocqueville, *El Antiguo Régimen y la revolución* (1856), "El Libro de Bolsillo", Madrid, Alianza, 1993. Véase también a Anthony Oberschall, *op.cit.*, p. 115.

⁶³ El movimiento campesino fue durante mucho tiempo el aliado de las dictaduras militares hasta que un ala de la Central Nacional de Trabajadores Campesinos (CNTCB), creada después de la Revolución de 1952 al mismo tiempo que la COB de la cual forma parte, puso fin, en los años setenta, al pacto con los militares ("pacto militar-campesino"), afirmando su especificidad étnica. La CNTCB deviene entonces la CNTCB-Tupac Katari. En 1979, el sindicato campesino se fusiona con otras organizaciones. Adopta la sigla CSUTCB e integra la COB, después de abandonar la referencia al guerrero aymara.

parecía confirmar la inviabilidad del movimiento, sin unidad ni coherencia, dividido por las pugnas internas entre líderes indígenas, los problemas financieros, o cooptado y anulado en su capacidad reivindicativa.

En la postergada ciudad de El Alto, Felipe Quispe logra conquistar una parte del ex electorado condepista con el discurso de los indios al poder⁶⁴, ya no con el mensaje de igualdad de oportunidades que caracterizaba CONDEPA⁶⁵. El líder aymara se reclama en efecto de la corriente indianista marxista que concibe a Bolivia como un país capitalista y mayormente compuesto de indios. Uno de los afiches del MIP lleva el eslogan: "Somos 93,7% / Nosotros, indios, somos la mayoría". La identidad, la cultura, cumplen aquí un papel movilizador clave⁶⁶. El nacionalismo del MIP se inscribe en la línea del Manifiesto katarista de Tiwanacu (1973) en el que la cultura se sustituye a la raza para encasillar a su vez y *a priori* los grupos en una determinación de origen inmutable e intangible, reflejada en la expresión de "culturas originarias" o "pueblos originarios". En estos proyectos de parcelización del Estado en identidades, la noción de cultura aparece intercambiable con las de nación, pueblo e incluso Estado. Entre las ideas que defiende el Movimiento Indígena Pachakuti (MIP), creado el 14 de noviembre de 2000, figuran el autogobierno indígena⁶⁷, o la "reindianización"⁶⁸.

Corresponde, sin embargo aclarar que esta radicalización de los planteamientos no implica una modificación sustancial de las reivindicaciones que siguen apuntando hacia una igualdad de derechos, como mostraron un conjunto de entrevistas realizadas con los participantes mipistas en los bloqueos del año 2000⁶⁹. Durante ese año, desde su cargo de Secretario ejecutivo de la CSUTCB, Felipe Quispe llama la atención sobre la existencia de "dos Bolivias", una urbana y desarrollada, otra rural y postergada.

El radicalismo del movimiento cocalero, organizado políticamente en el MAS⁷⁰, se debe en parte a la tradición de lucha minera que se traslada a

⁶⁴ El MITKA preconizaba la lucha contra el *q'ara* o no-indio y propone como forma de organización social el comunitarismo del ayllu (*Presencia*, La Paz, 15/8/1993).

⁶⁵ Según nuestras entrevistas con dirigentes del MIP en El Alto, enero de 2003.

⁶⁶ En El Alto, el hecho de hablar aymara influyó positivamente el voto en algunas circunscripciones, entrevista con Alejandro Zapata, diputado NFR uninominal de El Alto (circunscripción N° 15), La Paz, marzo de 2003.

⁶⁷ *La Razón*, 15/11/2000.

⁶⁸ Entrevista con Felipe Quispe, La Paz, marzo de 2003.

⁶⁹ Remitimos a la serie de entrevistas con electores del MIP realizadas por los estudiantes de la Coordinadora de Historia (UMSA) sobre los bloqueos del año 2000.

⁷⁰ Los cocaleros participan en las elecciones municipales de 1995 con la sigla de Izquierda Unida (IU). Durante la elección municipal de 1999, con esta vez la sigla de Movimiento al Socialismo (MAS-U), obtienen la mayoría absoluta en todas las municipalidades del Trópico y en otras regiones de los Andes, véase a Xavier Albó, *Pueblos indios en la política*, Plural, CIPCA, La Paz, 2002, p. 76.

la región del Chapare (departamento de Cochabamba) después del cierre de las minas en 1985. La Coordinadora de los Productores de Coca, estructura que reúne las seis federaciones encabezadas por Evo Morales, constituye así "una de las principales instancias del movimiento popular desde las consecuencias del decreto 21060 sobre el movimiento minero"⁷¹. Este poder se traduce por una representación creciente en la CSUTCB, desde finales de los años ochenta⁷². La defensa de la cultura (que se confunde con la defensa de la hoja de coca) juega también un papel central en el discurso del MAS, junto con el discurso firmemente antiimperialista⁷³ y crítico hacia el modelo neoliberal. Sin embargo, pese a la radicalidad de sus planteamientos étnico-culturales⁷⁴, el MAS, a diferencia del MIP, supo federar los abandonados del neoliberalismo al encarnar una alternativa para diferentes grupos sociales afectados por los ajustes estructurales de 1985. Supo practicar, mucho más que el MIP, un idioma abierto a todos los estratos y su mensaje resultó fundamentalmente integrador. En ese sentido, no cabe duda que el éxito de este partido en las elecciones de 2002 da cuenta del número creciente de excluidos y del rechazo cada vez más unánime hacia el modelo neoliberal.

Los riesgos para la gobernabilidad

La radicalización en torno a ciertos planteamientos puede sin embargo conducir de nuevo la democracia boliviana a una situación de *impasse*, que pone en riesgo la gobernabilidad, tanto más cuando involucra por lo menos dos otros sectores radicalizados: la Central Obrera Boliviana, que recuperó cierto protagonismo durante los acontecimientos de octubre que condujeron a la caída de Gonzalo Sánchez y los excluidos del modelo neoliberal quienes adquirieron visibilidad al mismo tiempo. El conflicto tomó la forma de revueltas violentas, sin reales perspectivas políticas de largo plazo⁷⁵, pues no se observó una conducción centralizada de la protesta. De nuevo, el epicentro de la violencia fue la muy postergada zona andina (primero el Altiplano, luego la ciudad de El Alto). La exportación del gas por Chile cristalizó las frustraciones y se convirtió en

⁷¹ Xavier Albó, *Pueblos indios en la política*, Plural, CIPCA, La Paz, 2002, p. 76.

⁷² En 1987, el número de delegados del Trópico cochabambino en la CSUTCB se triplica, *idem*.

⁷³ Remitimos al III Encuentro Nacional de Productores de Coca, Cochabamba, 9-10 de agosto de 1988, in *Coca-Cronología, Bolivia: 1986-1992, op. cit.*, pp. 156-161.

⁷⁴ La defensa del "territorio" que plantea el MAS ("reconstruir el territorio histórico de los pueblos y naciones originarias", uno de los puntos de la propuesta electoral de este partido en 2002, véase MAS, "Territorio, Soberanía y Vida", en *Fundemos y fundación Hanns-Seidel, "Elecciones Generales 2002-2007. Propuestas electorales"*, La Paz, 2002, p. 70), refleja cierta xenofobia al defender la preservación de las fronteras entre los grupos cuyos contornos, como ya señalamos, son subjetivamente recreados.

⁷⁵ Remitimos a la tipología de Anthony Oberschall, *Social Conflict and Social Movements*, New Jersey, 1973.

la chispa de una explosión social donde se desmultiplicaron las reivindicaciones sectoriales (campesinos, estudiantes, vendedores ambulantes, juntas de vecinos). Como tituló oportunamente un artículo del semanario *Pulso* antes de los sucesos de octubre: "Ya no es sólo gas, ahora la gente quiere refundar el país".

Desde el 17 de octubre de 2003, Carlos Mesa gobierna sin mayoría parlamentaria estable (las políticas tienen que aprobarse mediante una alternancia de las alianzas con las diferentes bancadas), con un gabinete ministerial apartidista, y sin oficialismo. Si bien esta decisión tuvo en un principio la virtud de desactivar los conflictos sociales, los riesgos de ingobernabilidad son altos y se deben a la polarización de la sociedad en torno a los grandes temas que figuran en la agenda gubernamental (referéndum en torno a la exportación del gas, Ley de Hidrocarburos y Asamblea Constituyente). El Ejecutivo se ve entonces entrabado por el Congreso y diferentes sectores sociales unidos en la oposición férrea al modelo neoliberal. Ponen actualmente como condición a la exportación de gas a Argentina la aprobación de una nueva Ley de Hidrocarburos que incremente las regalías de las petroleras, del 18 al 50 por ciento⁷⁶. Al otro extremo de estas visiones, el Comité Cívico de Tarija, ya favorable a la exportación de gas por Chile, plantea la necesaria y urgente venta del hidrocarburo a Argentina para evitar el colapso de la economía, del sistema político y fomentar el desarrollo de su región⁷⁷.

Estas posturas irreconciliables son emblemáticas del proceso de polarización de la sociedad que revelaron las movilizaciones del año 2000: aymaras radicalizados del norte vs. élites urbanas orientales y sureñas (cruceñas y tarijeñas sobre todo); occidente trabado por sus conflictos vs. oriente y sur que se descubren como polos de desarrollo estratégicos, etc. Llama la atención que el nacionalismo oriental o sureño comparta muchas de las tesis del nacionalismo "occidental". Sólo cambia el enfoque. Desde el 2001, el Movimiento Autonomista cruceño "Nación Camba" propone entre otras cosas refundar el Estado en base a la "región-nación"⁷⁸, es decir, constituir un nuevo Estado a partir de las autonomías regionales, ejerciendo un control sobre la colonización colla (migrantes de origen aymara o quechua). Durante los conflictos del año 2000, el creador de la Unión Juvenil Crucenista y dirigente de Falange Socialista Boliviana, se había declarado dispuesto a salir a las carreteras para matar a los campesinos acusados de "bloquear el progreso del

⁷⁶ *La Prensa*, 13 de abril 2004.

⁷⁷ Según Roberto Ruíz Bass Werner, Presidente del Comité Cívico de Tarija, "el 90% de las reservas de hidrocarburos en el país se encuentran en Tarija", en "Tarija: por qué y para qué se lucha por autonomía", en *Opiniones y Análisis, Descentralización y Autonomía regional*, Fundemos, La Paz, agosto 2003, p. 105.

⁷⁸ Movimiento Autonomista Nación Camba, Documento N° 1, Santa Cruz, 2002, p. 1.

país”⁷⁹. Tarija pide también la autonomía departamental, lo cual se acompaña de un recrudecimiento de las tensiones interculturales, reafirmando de esta forma las fronteras entre dos bloques.

Conclusión

La crisis de gobernabilidad que afectó Bolivia en 2003 puede parecer sorprendente considerando los logros del programa de consolidación institucional iniciado en 1985, que permitió la evolución positiva de la representación política. Tratamos de explicar esta crisis poniendo en evidencia tres factores que concurren a la estabilización del sistema durante veinte años: la represión, el clientelismo y una primera respuesta de los partidos populistas a las demandas de integración y mayor igualdad. Vimos que estos factores involucran dos grupos de actores políticos que por un lado contribuyen a la preservación del sistema de democracia formal (la “democracia pactada”), y por otro lado lo van corroyendo.

En una segunda parte, examinamos otros tipos de presiones que ponen en riesgo la gobernabilidad. Se observa la misma ambivalencia: por un lado, los movimientos sociales cumplen un innegable rol democratizador; por otro lado, reproducen algunos rasgos que la ley de 1999 intentó en vano revertir: se trata de organizaciones caudillistas, débilmente institucionalizadas. Por una parte aceptan las reglas del juego democrático a sabiendas de que su éxito electoral les abre la posibilidad de acceder al poder por las urnas (de allí la tregua que los movimientos sociales, y en particular el MAS, dieron a Carlos Mesa cuando fue posesionado). Por otra parte, durante los conflictos sociales de 2000-2001 empezó a ser cuestionada la capacidad de los partidos de mediar entre el Estado y la sociedad civil, y se pidió su desaparición⁸⁰. Este tipo de reivindicación caracteriza actualmente los sectores más radicalizados del occidente del país (como la COB) y deja augurar nuevas disensiones en el momento de conformar una Asamblea Constituyente –que, dicho de paso, no tiene mayor razón de ser dado el buen funcionamiento del sistema de representación–, suponiendo que se concrete la propuesta de refundar el país. En este marco general, el éxito de las tesis nacionalistas puede agudizar aún más las tensiones.

⁷⁹ Durante la “Guerra del Agua” en Cochabamba, se podía leer en un afiche de la Coordinadora del Agua: “Asamblea Constituyente / Para la participación de la gente / Sin mediación partidaria / Para decidir el país / En el que queremos vivir”, Fernando Mayorga, *La Razón*, 8/10/2000.

⁸⁰ Fernando Calderón y Norbert Lechner, *op. cit.*, La Paz, 1998. Para el debate sobre la necesidad de una Asamblea Constituyente en Bolivia, véase Álvaro García Linera, *Democratizaciones plebeyas*, Editorial Muela del Diablo, La Paz, 2002; Pablo Solón, *La Prensa*, La Paz, 23/2/2003, p. 3; José Ortiz Mercado, *Santa Cruz Económico*, 16-22 de febrero de 2003, p. 13.

Después de los acontecimientos de febrero y aún más después de la caída del gobierno de Sánchez de Lozada, muchas voces concordaron en la necesidad de proceder a invenciones institucionales para actualizar los procedimientos democráticos⁸¹. Estas posiciones plantean sin embargo un problema espinoso: el de la implementación de vallas institucionales contra la fragmentación social, con mayor razón en un contexto de fuerte polarización y recesión económica.

Bibliografía

- Albó Xavier, "El sector campesino-indígena, actor social clave", *Opiniones y Análisis*, Fundemos N° 52, La Paz, nov. 2000.
- Albó Xavier, *Pueblos indios en la política*, Plural, CIPCA, La Paz, 2002.
- Banfield, Edward, *The Moral Basis of a Backward Society*, New York, Free Press, 1958.
- Birnbaum Pierre, *Le peuple et les gros, Histoire d'un mythe*, Éditions Grasset et Fasquelle, París, 1979.
- Blanco Cazas Carlos y Sandoval Godofredo, *La alcaldía de La Paz: 1985-1993*, La Paz, ILDIS, 1993.
- Böhrt Irahola Carlos y Chávez Reyes Silvia, *Elecciones 2002, Resultados y transformaciones*, Fundemos, La Paz, diciembre de 2002.
- Cajías de la Vega Magdalena, "El Movimiento Minero y la Democracia", in *Visiones de fin de siglo, Bolivia y América Latina en el Siglo XX*, Coordinadora de Historia/IFEA, La Paz, 2001.
- Chazel François, "Mouvements sociaux", in R. Boudon (dir.), *Traité de sociologie*, París, PUF, 1992.
- García Linera Álvaro, *Democratizaciones plebeyas*, Editorial Muela del Diablo, La Paz, 2002.
- ILDIS-CEDIB, *Coca-Cronología, Bolivia: 1986-1992*, Cochabamba, octubre de 1992.
- Lavaud Jean-Pierre, *El embrollo boliviano, turbulencias sociales y desplazamientos políticos, 1952-1982*, IFEA-CESU-HISBOL, La Paz, 1998.
- Jean-Pierre Lavaud y Françoise Lestage, "Contar a los indígenas: Bolivia, México, Estados Unidos", *Tinkazos*, N° 13, 2002, pp. 11-34.
- Lazarte Jorge, *Bolivia: Certezas e incertidumbres de la democracia, Partido, Problemas de Representación y Reforma Política*, ILDIS/Los Amigos del Libro, La Paz, 1993.
- Lechner Norbert, Calderón Fernando, *Más allá del Estado, más allá del mercado: la democracia*, Plural editores/CID, La Paz, 1998.
- Mainwaring Scott, "The surprising resilience of elected governments", en *Journal of democracy*, Johns Hopkins University Press, July 1999, vol. 10, número 3, pp. 101-114.
- Mayorga Fernando, *Neopopulismo y Democracia, Compadres y padrinos en la política boliviana (1988-1999)*, Plural editores-CID, La Paz, 2002.
- Mayorga René Antonio, "La Democracia o el Desafío de la Modernización Política", in *Bolivia en el siglo XX, La Formación de la Bolivia Contemporánea*, La Paz, noviembre de 1999.
- McAdam Doug, *Political Process and the Development of Black Insurgency 1930-1970*, The University of Chicago Press, 1982.

- Mesa Carlos, "Sobre el gonismo", *Los nuevos actores políticos en Bolivia*, La Paz, ILDIS, 1992.
- Oberschall Anthony, *Social Conflict and Social Movements*, New Jersey, 1973.
- PNUD, *Informe de Desarrollo Humano en Bolivia 2002*.
- Poutignat Philippe y Streiff Fenart Jocelyne, *Théories de l'ethnicité*, París, PUF, 1995.
- Romero Ballivián Salvador, *Geografía electoral de Bolivia*, La Paz, Caraspas-Fundemos, 1998.
- Romero Ballivián Salvador, "La elección presidencial 2002: una visión de conjunto", in *Opiniones y Análisis, Elecciones presidenciales 2002*, La Paz, Bolivia, Fundemos, septiembre de 2002.
- Seligson, Mitchell A., *La cultura política de la democracia en Bolivia: 2000*, Universidad Católica Boliviana, La Paz, 2001.
- Tocqueville, Alexis de, *El Antiguo Régimen y la revolución (1856)*, "El Libro de Bolsillo", Madrid, Alianza, 1993.
- Yapura Aruquipa Grover, "Mallku, Evo y Goni: Volvamos al campo", in *Cercados pero despiertos, Bolivia después del 30 de junio de 2002*, Eureka/La Época, La Paz, enero de 2003.
- Zambrana Román Jebner, *Guerra antidrogas: entre halcones y palomas*, Fondo editorial de la Cámara de diputados, Ed. "Los Amigos del Libro", La Paz, 1996.
- Zegada Claire María Teresa, "Sorpresas en la elección: MAS, NFR, MNR y ADN", in *Opiniones y Análisis, Elecciones presidenciales 2002*, La Paz, Bolivia, Fundemos, septiembre de 2002.

Glosario de las siglas

ADN	Acción Democrática Nacionalista
BIDESA	Banco Internacional de Desarrollo
CNTCB	Central Nacional de Trabajadores Campesinos de Bolivia
COB	Central Obrera Boliviana
CONDEPA	Conciencia de Patria
CSUTCB	Central Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia
FSB	Falange Socialista Boliviana
IU	Izquierda Unida
MAS	Movimiento al Socialismo
MBL	Movimiento Bolivia Libre
MIP	Movimiento Indígena Pachakuti
MIR	Movimiento de la Izquierda Revolucionaria
MITKA	Movimiento Indígena Tupac Katari
MNR	Movimiento Nacionalista Revolucionario
MRTKL	Movimiento Revolucionario Tupac Katari de Liberación
NFR	Nueva Fuerza Republicana
RTP	Radio Televisión Popular
UCS	Unión Cívica Solidaridad
UDP	Unión Democrática y Popular