

Las elecciones bolivianas de 2002: los límites del reformismo institucional

RODRIGO SALAZAR ELENA*

Resumen: En 1994, Bolivia concluyó una serie de reformas al diseño constitucional orientadas a impulsar la representatividad del régimen. El éxito electoral de los actores antisistema en las últimas elecciones reveló la insuficiencia de las reformas. Esta falla se debe tanto a deficiencias técnicas del diseño adoptado como a la imposibilidad de cualquier diseño institucional para impedir un descontento dirigido hacia las políticas públicas.

Abstract: In 1994, Bolivia concluded a series of reforms of the constitution oriented towards promoting the representativeness of the regime. The electoral success of anti-establishment actors during the last elections revealed the shortcomings of these reforms. This flaw is due as much to the technical deficiencies of the design adopted as to the inability of any institutional design to prevent discontent regarding public policies.

Palabras clave: forma de gobierno, sistema electoral, sistema de partidos, representación política, resultados electorales, fractura étnica.

Key words: form of government, electoral system, party system, political representation, electoral results, ethnic cleavage.

EL 30 DE JUNIO DE 2002 se celebraron elecciones en Bolivia para las dos cámaras del Congreso Nacional y para presidente de la República. Se trató de las quintas elecciones de este tipo desde el retorno a la democracia en 1982, en un país que previamente se había caracterizado por una alta inestabilidad política y una frecuencia de golpes de Estado notable incluso para el estándar de la región.

* El autor trabaja actualmente en un libro sobre la campaña presidencial de Carlos Salinas de Gortari, en el IIMAS, en coautoría con Larissa Adler Lomnitz e Ilya Adler. Sus áreas de especialización son regímenes políticos e instituciones políticas. Favor de dirigir correspondencia a Eje 10 sur 444-E1-403, Col. Pedregal de Santo Domingo, Coyoacán, México, D.F., 04330, correo electrónico:rosencrantz@att.net.mx, teléfono: 5544-7838.

Dos particularidades de este proceso electoral han llamado la atención a los observadores: 1) el segundo lugar obtenido por el indígena Evo Morales, dirigente de los campesinos sembradores de coca, que lo puso en la competencia por la primera magistratura, y 2) la dificultad que el candidato más votado, Gonzalo Sánchez de Lozada, tuvo para formar un nuevo gobierno.

Ambas cuestiones tienen determinantes institucionales, dados el diseño único del presidencialismo boliviano y la proporcionalidad de su sistema electoral. Sin embargo, existen causas más profundas del *impasse* en el que cayó la clase política tradicional. De tiempo atrás se viene gestando una crisis del sistema de partidos que hasta ahora vino a revelar su verdadera magnitud.

Los principales actores no ignoraron los signos de crisis ni se cruzaron de brazos para observarla. Por el contrario, en 1994 se realizó una serie de reformas constitucionales que incluyeron tanto a la forma de gobierno como al sistema electoral.

A continuación describiré las causas que llevaron a la reforma del Estado de 1994 y los cambios específicos que se dieron. La relación hará referencia a los objetivos que buscaban sus principales actores. Después revisaré los resultados de la reforma para explicar, en función del desarrollo del sistema de partidos, por qué no cumplió con las metas que se propuso. Comenzaré describiendo las características más importantes del diseño constitucional boliviano.

I. DISEÑO CONSTITUCIONAL. EL “PRESIDENCIALISMO PARLAMENTARIZADO”

Entiendo por diseño constitucional las normas que determinan la integración, el funcionamiento y la división de los poderes en una comunidad política. Para los efectos de los poderes Ejecutivo y Legislativo, los elementos relevantes del diseño constitucional son la forma de gobierno y el sistema electoral.

En lo que se refiere a la forma de gobierno, Bolivia presenta una disposición única¹ que consiste en que, si ningún candidato pre-

¹ En Latinoamérica, la Constitución chilena de 1925 tenía la misma disposición, pero como en la práctica el Congreso se limitaba a ratificar la decisión del electorado,

sidencial obtiene la mayoría absoluta de los votos, las dos cámaras del Congreso en sesión conjunta eligen al presidente por mayoría absoluta de votos de sus miembros. Desde la reforma de 1994 el Congreso opta entre los dos candidatos con mayor votación; antes de ese año se elegía entre los tres primeros.

La dinámica que este diseño adquiere en la práctica se debe a la proporcionalidad² del sistema electoral. A lo largo de varias reformas desde 1956, el sistema electoral boliviano aplicado para la cámara baja tuvo como característica constante la aplicación de una fórmula proporcional en nueve circunscripciones plurinominales, con una magnitud promedio de 14.4 escaños.³ Asimismo, el voto para designar a los miembros de la Cámara de Diputados está fusionado con el del presidente (es decir, el mismo voto cuenta para ambos puestos), de tal forma que no es posible que un candidato presidencial obtenga la mayoría absoluta de los votos mientras que su partido obtiene una mayoría simple.

La proporcionalidad del sistema y el voto fusionado reducen la probabilidad de que algún candidato presidencial obtenga la mayoría requerida para ser electo, evitando la segunda ronda en el Congreso.⁴ Para lograr la presidencia, un candidato debe colocarse en

el sistema presentaba las características de un presidencialismo normal. El Salvador, como medida excepcional, hizo elegir en esta forma al presidente para el periodo 1982-1984. Véase Shugart y Carey (1992: 80-81 y 85-87).

² Al hablar de proporcionalidad/desproporcionalidad de un sistema electoral lo hago en un sentido técnico; es decir, el grado, mensurable, en el que la distribución de escaños entre los partidos se asemeja o se separa de la distribución de votos (Molina Vega, 2000).

³ La magnitud de una circunscripción es el número de escaños que se distribuyen en ella. Los 27 miembros del Senado son electos en las mismas nueve circunscripciones, que corresponden a las divisiones administrativas del país (departamentos). En cada una, el partido con la mayoría simple obtiene dos senadores, mientras que la primera minoría se lleva un escaño. Este sistema tiende a beneficiar a los partidos más grandes. Sin embargo, en el Congreso los 130 miembros de la cámara baja constituyen 82.8%, de tal forma que el componente proporcional predomina sobre el mayoritario.

⁴ Considérese que la característica principal (y objetivo) de un sistema electoral mayoritario es hacer posible que un partido que obtenga sólo una mayoría simple de votos alcance la mayoría absoluta de escaños, mientras que en un sistema electoral proporcional lo más probable es que un partido únicamente alcance la mayoría absoluta de escaños con una mayoría absoluta de votos (Nohlen, 1998: 98-99).

los primeros lugares y llegar a acuerdos con otras fuerzas políticas que le permitan sumar los 79 votos necesarios en el Congreso.

Esto da a la forma de gobierno un perfil distintivo con respecto a los modelos tradicionales de parlamentarismo y presidencialismo, adquiriendo a la vez características de ambos. Comparte con el parlamentarismo la elección del jefe de gobierno con base en acuerdos poselectorales entre los partidos, que llevan a la formación de gobiernos compatibles en su composición partidista con la mayoría legislativa. Por otro lado, a la manera de los sistemas presidenciales, el gobierno sirve por un periodo fijo, al margen de la continuación o no del apoyo mayoritario en el Congreso. Pensando en estas características, René Antonio Mayorga bautizó a la forma de gobierno boliviana como “presidencialismo parlamentarizado” (Mayorga, 2001a: 198-199).

Esta fórmula de elección presidencial ha hecho posible la coexistencia de presidentes relativamente capaces de gobernar con un sistema multipartidista muy fragmentado. El sistema ha sido criticado porque estimula una dinámica patrimonialista al hacer que la formación de coaliciones dependa del reparto de puestos en el gabinete y la burocracia en general (Gamarra, 1997: 367-368; Gamarra y Malloy, 1995: *passim*), lo que en la jerga boliviana se conoce desdenosamente como “pegas”. Por otro lado, en el debate político se ha lamentado que las coaliciones propicien la sujeción del parlamento hacia el Poder Ejecutivo.

Aunque ambas críticas son ciertas y demostrables, no dejan de ser parciales. Los candidatos entre los que decide el Congreso utilizan la facultad presidencial de nombrar y remover a los integrantes del gabinete como recurso de negociación para lograr mayorías. Esta dinámica, similar a la de los sistemas parlamentarios, lleva a la conformación de gabinetes plurales y a la elaboración de políticas aceptables para el conjunto de las fuerzas que los integran. Así, la aprobación por parte del Congreso de las medidas que emite el presidente no debe ser entendida como subordinación incondicional. “Siendo producto de la negociación en el congreso, estos ejecutivos aparentemente dominantes en realidad representan una especie de equilibrio entre los partidos en el congreso y el ejecutivo” (Shugart y Carey, 1992: 83).

Desde la experiencia desastrosa del gobierno de Hernán Siles Zuazo (1982-1985), los presidentes de Bolivia han buscado que

las coaliciones tengan largo alcance, construidas alrededor de la elección presidencial pero extendiéndose al apoyo a las políticas públicas que requieren de la aprobación del Congreso. Si se toma en cuenta que entre estas políticas estuvieron las relativas al ajuste económico, junto con las medidas de fuerza para controlar el descontento social (como la declaración de estado de sitio), está claro que la dinámica del presidencialismo parlamentarizado ha resultado mucho más efectiva que la del presidencialismo multipartidista de Brasil o Perú. Al margen de la opinión que se tenga sobre la pertinencia o deseabilidad de estas políticas, el punto es que en Bolivia se pudieron llevar a cabo sin caer en el inmovilismo o en la ruptura del orden constitucional, los fantasmas más temidos por los críticos del presidencialismo puro.

El acomodo de las fuerzas políticas resultante de las elecciones de junio de 2002, estuvo cerca de poner fin al modelo de gobierno de coalición que vengo describiendo. Mientras que Evo Morales se negó a intercambiar con otras fuerzas su apoyo en el Congreso por posiciones en el gobierno, Gonzalo Sánchez de Lozada tuvo serias dificultades para obtener los votos suficientes entre el resto de las fuerzas políticas. De acuerdo con las normas constitucionales, si ninguno de los dos candidatos obtiene la mayoría absoluta en el Congreso en tres votaciones, es electo presidente aquel candidato que hubiera obtenido la mayoría simple de votos en las elecciones generales. De haberse presentado este escenario, Sánchez de Lozada se habría convertido en el primer presidente boliviano en obtener el puesto en condiciones similares a las que se dan en un presidencialismo multipartidista con mayorías divididas.⁵

El cuadro 1 sintetiza las características del diseño constitucional boliviano en las dos dimensiones que destaqué; a saber, el sistema electoral y la forma de gobierno.

⁵ Sobre la inconsistencia entre presidencialismo y multipartidismo en términos de gobernabilidad, véase Mainwaring (1998). Para obtener socios de coalición, Sánchez de Lozada tuvo que ceder 40% del gabinete al Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR).

CUADRO 1

DISEÑO CONSTITUCIONAL BOLIVIANO

| <i>Dimensiones</i> | <i>Tipo</i> | <i>Características</i> | <i>Resultado político</i> |
|-------------------------------------|------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1. Sistema electoral (cámara baja). | Representación proporcional en circunscripciones plurinominales. | - La proporción de escaños que recibe cada partido es muy similar a su proporción de votos. | - Fragmentación partidista. |
| 2. Forma de gobierno. | Presidencialismo parlamentario. | - Obtiene la presidencia el candidato con mayoría absoluta de votos. Si ningún candidato obtiene esa votación, el Congreso elige de entre los candidatos más votados. - En ambos casos, el presidente elige, remueve a los miembros del gabinete y gobierna por un periodo fijo. | - Baja probabilidad de que un solo partido obtenga por sí mismo la mayoría absoluta de escaños. - Gobiernos de coalición con apoyo de mayoría multipartidista en el Congreso. |

II. LA REFORMA DE 1994

La causa primera de la reforma constitucional de 1994 se remonta a las elecciones de 1989. Ese año, la Corte Nacional Electoral (CNE), dominada por integrantes de Acción Democrática Nacionalista (ADN) y el MIR, incrementó artificialmente la votación de estos partidos a costa de la del entonces gobernante Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR) y otros dos partidos menores.⁶ Esta manipulación desató una ola de críticas por parte de asociaciones de negocios, sindicatos, medios de comunicación y la Iglesia católica, poniendo en el debate público la necesidad de cambios institucionales (Mayorga, 2001a: 197, 203-204).

⁶ En 1986 el MIR obtuvo, a cambio de apoyar la ley de impuestos impulsada por el gobierno, que la Corte Nacional Electoral estuviera integrada por representantes de los tres partidos con mayor votación en las elecciones de 1985 (Gamarra, 1997: 376-377).

La autonomía de la CNE habría dado respuesta por sí misma a las demandas sociales.⁷ Sin embargo, las fuerzas políticas bolivianas entendieron que dichas demandas sólo reflejaban una parte de la alienación generalizada con respecto a los partidos políticos y las instancias representativas. Diversas encuestas señalaban que la población, aunque consciente de la necesidad de los partidos políticos en una democracia, les imputaba desinterés sobre los problemas de la gente común y se sentía poco representada por ellos (Gamarra y Malloy, 1995: 419; Mayorga, 2001a: 200-201). Por otro lado, la incapacidad de los partidos políticos para llevar demandas específicas a la esfera de la toma de decisiones, había provocado la proliferación de los llamados “comités cívicos”, organizaciones espontáneas encargadas de articular y agregar intereses de corte regional, presentando sus demandas directamente al Poder Ejecutivo (Gamarra y Malloy, 1995: 410-411).

A partir de esta situación, se realizaron dos reformas dirigidas a acercar a los representantes hacia las preferencias políticas de los ciudadanos. Una de ellas afectaba a la forma de gobierno, mientras que la otra transformó al sistema electoral.

Cambios a la forma de gobierno

Como mencioné arriba, el presidente era electo por el Congreso de entre los tres candidatos más votados en las elecciones generales. Muchos veían en este método un problema en la medida en que el presidente electo podía no ser el que había obtenido individualmente el mayor número de votos. De hecho, entre 1985 y el momento en que fue aprobada la reforma, únicamente Sánchez de Lozada (1993-1997) del MNR había obtenido la pluralidad de votos. En 1985, el segundo lugar en la votación (Víctor Paz Estenssoro) ganó la presidencia y en 1993, como producto de un acuerdo entre ADN y el MIR, llegó a la presidencia Jaime Paz Zamora, tercer lugar en la votación y que a la larga se convertiría en un presidente muy impopular.⁸

⁷ Actualmente, la Corte Nacional Electoral está integrada por seis vocales elegidos por mayoría de dos tercios en el Congreso y uno designado por el presidente de la República.

⁸ Se debe reconocer, no obstante, que Paz Zamora estuvo a menos de cuatro puntos porcentuales de distancia del primer lugar, Sánchez de Lozada.

Entre 1989 y 1992 las discusiones entre los partidos se centraron en dos propuestas. Una presentada en conjunto por el MIR y ADN, consistente en elegir al presidente por mayoría simple de la votación; la otra, del MNR, que impulsaba una elección presidencial a dos vueltas como en el sistema francés (Mayorga, 2001a: 206). Sin paradoja, el desacuerdo irreductible en este punto se debió, muy probablemente, a que ambos grupos de actores compartían la creencia en un mismo escenario electoral futuro: que una candidatura común presentada por el MIR y ADN produciría una mayoría relativa de votos, mientras que el MNR se beneficiaría en una segunda vuelta con los votos adversos a estos dos partidos.

Sea o no por esto, la solución al desacuerdo fue una reforma limitada. El Congreso seguiría siendo el cuerpo encargado de elegir al presidente si ningún candidato obtenía la mayoría absoluta, pero el abanico de opciones se redujo, de tres, a los dos candidatos con mayor votación.⁹

Reforma al sistema electoral

En un primer momento, la coalición ADN/MIR propuso un sistema electoral consistente en la elección de todos los diputados por mayoría relativa en circunscripciones uninominales. Previsiblemente, esta propuesta fue rechazada por los partidos pequeños y finalmente una comisión parlamentaria plural alcanzó el consenso en torno a una propuesta alternativa elaborada por el MNR (Mayorga, 2001a: 204, 206-207).

El sistema electoral previo consistía en la asignación proporcional de escaños a listas cerradas en nueve circunscripciones plurinominales medianas y grandes mediante la fórmula Saint-Lagué.¹⁰ En ese momento no existía un umbral de votación que tuvieran que re-

⁹ También se incrementó el periodo de los miembros del Congreso y el presidente de cuatro a cinco años, manteniendo la concurrencia de las elecciones. Como en Bolivia no existe la reelección presidencial inmediata (aunque sí después de transcurrido un periodo), es posible que esta reforma haya sido una compensación.

¹⁰ La fórmula Saint-Lagué divide la votación de los partidos entre la serie de divisores 1, 3, 5, 7, etc. Los cocientes resultantes son ordenados en forma decreciente y los escaños disponibles en la circunscripción son asignados a los mayores cocientes hasta que todos son distribuidos. Las listas son cerradas cuando los escaños que recibe cada partido son asignados a los candidatos en el orden en el que aparecen en la lista.

basar los partidos para acceder al reparto de escaños. El uso de circunscripciones plurinominales grandes con una fórmula de asignación proporcional junto con la ausencia de umbral, resultan en un sistema electoral muy proporcional.¹¹ Se estimó que si bien este sistema servía a los propósitos de representación, daba pocos incentivos a los legisladores para ser responsables frente a sus electores.

Las reformas en esta dimensión pueden ser divididas en dos grupos. Uno que afecta a la proporcionalidad del sistema y otro que se refiere a su representatividad. En el primer conjunto está, en primer lugar, la adopción de una barrera electoral de tres puntos porcentuales de la votación nacional. Esta medida, en principio, afecta a los partidos más pequeños, pero dentro de poco veremos que tal efecto está matizado por otras disposiciones.

En el mismo sentido apunta la adopción de la fórmula d'Hont¹² para asignar los escaños. De entre las fórmulas proporcionales, la d'Hont es la que presenta un mayor sesgo hacia alguno de los partidos más grandes, aunque sigue siendo bastante proporcional (Lijphart, 1994: 79-83).

En combinación, los dos cambios representan una ventaja para los partidos más grandes a costa de los más pequeños, reduciendo la proporcionalidad del sistema. Sin embargo, el efecto es limitado y ninguno de ellos cambió la naturaleza del sistema electoral hacia uno de tipo mayoritario, como habría sucedido de haber tenido éxito la propuesta de ADN/MIR.

La transformación más amplia, especialmente en cuanto a los efectos esperados por los reformadores, se dio en la composición de la asamblea. En esta dimensión, se pasó de una composición constituida únicamente por diputados elegidos en listas, a una compo-

¹¹ Véase el efecto separado de cada una de estas variables sobre la proporcionalidad global del sistema en Lijphart (1994: 139-143). Como lo señalan Cox y MacCubbins (2001: 42), los sistemas electorales son mayoritarios cuando la magnitud de sus circunscripciones es baja o la fórmula de asignación es mayoritaria (sea por mayoría absoluta o por mayoría relativa), mientras que son proporcionales cuando la magnitud de sus circunscripciones es alta y la fórmula de asignación es proporcional en cualquiera de sus variantes. Dentro de estas dos categorías básicas caben variaciones de mayor o menor proporcionalidad.

¹² Como la fórmula Saint-Lagué, la d'Hont es un procedimiento del divisor, pero se distingue porque usa la serie de divisores 1, 2, 3, 4, 5, etc.

sición mixta con 62 diputados elegidos por listas cerradas y 68 por mayoría relativa en circunscripciones uninominales. Estos últimos no afectan la proporcionalidad del sistema porque los escaños que los partidos obtienen en el nivel de lista están vinculados con los que obtienen en las circunscripciones uninominales. El país se divide en circunscripciones plurinominales que, a su vez, contienen un número determinado de circunscripciones uninominales. Cada partido presenta listas de candidaturas para las primeras y candidatos nominales para las segundas. En cada circunscripción plurinomial, el total de escaños se distribuye entre los partidos en proporción a los votos que obtuvo. Una parte de los escaños que le corresponden a cada partido está formada por los que ganó por mayoría relativa en las circunscripciones uninominales, mientras que el resto proviene de sus respectivas listas.

Por ejemplo, si en una circunscripción plurinomial x un partido obtiene tres escaños en las circunscripciones uninominales y la aplicación de la fórmula d'Hont le adjudica siete escaños, entonces su lista recibirá $7-3=4$ escaños. Así, la proporcionalidad de este sistema, conocido como "proporcional personalizado", no difiere de la producida por un sistema proporcional con listas, pues el número de escaños que corresponde a cada partido es exactamente el mismo; a saber, el determinado por la aplicación de una fórmula electoral dada.

Existe otro tipo de sistemas electorales mixtos en su composición, los "segmentados", que no vinculan los niveles. Cada partido recibe los escaños que le corresponden por la aplicación de la fórmula electoral proporcional en forma *paralela e independiente* del número de escaños que gane en las circunscripciones uninominales. Estos sistemas son mayoritarios, pues los partidos que obtienen más triunfos por mayoría reciben también una proporción grande de los escaños correspondientes al nivel de lista.¹³ En términos generales, la desproporcionalidad producida por los sistemas

¹³ El sistema proporcional personalizado se usó por primera vez en Alemania y recientemente se adoptó en Nueva Zelanda y Venezuela, además de Bolivia. Variantes del sistema segmentado están vigentes en Japón, Italia, Rusia, Corea, Tailandia, México y varios países de la Europa ex comunista, entre otros. Para una descripción de ambos tipos de sistemas electorales de composición mixta véase Shugart y Wattenberg (2001). Uso la nomenclatura de Nohlen (1998).

proporcionales (incluyendo los personalizados) es muy baja, la de los sistemas mayoritarios muy alta y la de los segmentados se sitúa en algún punto intermedio.

La intención de la reforma al sistema electoral era incentivar a los legisladores para prestar mayor atención a su electorado sin renunciar a la proporcionalidad entre votos y escaños. Como señala Nohlen (1998: 66), la forma de la candidatura (nominal o lista) es poco relevante para los efectos de la competencia interpartidista, pero en cambio afecta a la relación de los diputados con la dirigencia de sus partidos y el electorado.

El supuesto común al optar entre tipos de candidatura es que cuando el diputado es electo en una lista cerrada, por lo general debe su posición al dirigente partidista que lo colocó en un lugar privilegiado de la lista. Cuando la candidatura es nominal, en cambio, los votos se emiten por un nombre en específico y el candidato ganador debe su triunfo a los electores que le otorgaron su voto. En el primer caso, el legislador tiene incentivos para rendir cuentas a la dirigencia partidista; en el segundo, se las rinde al electorado de su circunscripción (Shugart, 2001). En Bolivia se esperaba superar la falta de representatividad que los ciudadanos sentían por parte de los partidos y el Congreso mediante la elección directa de un número considerable de diputados. De acuerdo con el comité que se encargó del diseño final del sistema, con los diputados electos en circunscripciones uninominales se lograría: 1) crear vínculos directos entre legisladores y ciudadanos, estimulando la rendición de cuentas y la sensibilidad de los diputados hacia los electores y sus demandas, y 2) impulsar una mayor representación geográfica (Mayorga, 2001a: 204-205).

La “personalización” de la representación fue reforzada al establecer un mayor número de escaños asignados en el nivel nominal con relación a los asignados en el nivel de lista (68 frente a 62). Si un partido obtuviese más escaños por mayoría que los asignados por la fórmula electoral, conservaría los primeros. Los partidos que no rebasen el umbral conservan los escaños que hubiesen ganado en el nivel nominal. Esta última disposición disminuye los efectos de la adopción del umbral, pues un partido muy pequeño puede olvidarse de obtener 3% de la votación nacional y concentrar sus esfuerzos en una zona específica para obtener uno o más escaños por mayoría relativa.

El cuadro 2 presenta los cambios en el sistema electoral con la reforma de 1994 en sus elementos más relevantes.

CUADRO 2

SISTEMA ELECTORAL BOLIVIANO (CÁMARA BAJA) ANTES Y DESPUÉS DE LA REFORMA DE 1994

| <i>Elementos</i> | <i>Antes de 1994. Proporcional a listas en circunscripciones plurinominales</i> | <i>Reforma de 1994. Proporcional personalizado</i> |
|----------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Circunscripciones | Nueve circunscripciones plurinominales con 14.4 escaños en promedio. | Nueve circunscripciones plurinominales con 14.4 escaños y 7.5 circunscripciones uninominales en promedio. |
| Forma de candidatura | Listas cerradas. | - Candidaturas nominales en las circunscripciones uninominales. - Listas cerradas. |
| Fórmula electoral | Proporcional (Saint-Lagué) | - Proporcional (d'Hont) para distribuir el total de escaños - Mayoría relativa en las circunscripciones uninominales. - Vínculo: el número de escaños que obtiene la lista de un partido es igual al total asignado menos los escaños obtenidos por mayoría. |
| Umbral | Ninguno | 3% |

III. EFECTOS DE LA REFORMA

La elección directa de poco más de la mitad de los diputados de la cámara baja tuvo dos efectos: uno en la estrategia de los partidos pequeños para acceder a la representación y otro en la representatividad de los diputados percibida por los electores.

Varios partidos pequeños y organizaciones sociales protopartidistas con bastiones locales fuertes compitieron en las circunscripciones

uninominales con la etiqueta de otros partidos más fuertes, absteniéndose de presentar listas propias (Mayorga, 2001b: 436-437). En 1997, la Nueva Fuerza Republicana (NFR) y la Falange Socialista Boliviana (FSB) obtuvieron tres y un escaños, respectivamente, como candidatos de ADN, mientras que el Frente Revolucionario de Izquierda (FRI) se adjudicó un escaño al cobijo del MIR. En el extremo, los cuatro escaños ganados por Izquierda Unida (IU) fueron obtenidos por miembros de la organización de campesinos cultivadores de coca del valle del Chapare. En 2002, la Asamblea por la Soberanía de los Pueblos y el Bloque Patriótico Popular obtuvieron respectivamente tres y dos escaños con las siglas de la NFR.

Este tipo de acuerdos favorece especialmente a las organizaciones sociales que deciden llevar sus demandas al debate parlamentario sin perder identidad, y a los partidos pequeños, que no se sienten listos para someterse a un proceso de registro legal. Los partidos medianos y grandes que los aceptan, por su parte, obtienen la cooperación de líderes locales fuertes que pueden llamar en sus campañas al voto por la lista a la que formalmente pertenecen. El sistema también favorece a los partidos pequeños que deseen competir sin entrar en alianzas, como el Partido Socialista (PS), que en 2002 no llegó a 1% de la votación pero consiguió un escaño por la vía nominal. Es decir, que el nuevo sistema amplió el abanico de estrategias disponibles para los partidos pequeños y las organizaciones no partidistas para acceder a la representación.

Se recordará que el objetivo central de la reforma era acercar a los representantes (al menos a los electos directamente) con los ciudadanos. De acuerdo con el análisis de Mayorga (2001b: 437-442), los candidatos en las circunscripciones uninominales plantearon en sus campañas ofertas relacionadas con la dotación de servicios y las preocupaciones locales de sus respectivos electorados. Asimismo, los electores reaccionaron colocando en los diputados electos en este nivel la expectativa de que se ocuparían de las demandas y necesidades de la gente que los eligió. Pero una vez en la Cámara, los diputados, sin importar el origen de su elección, mantuvieron los mismos patrones de conducta, votación y disciplina parlamentaria. En retribución, el electorado siente un mayor déficit en la representatividad del sistema y profundiza su aversión hacia la política y los partidos.

Este efecto de tipo psicológico, y que en última instancia se refiere a la legitimidad del sistema en su conjunto, representa en realidad el fracaso de los creadores de un diseño pensado para incentivar en los diputados una mayor capacidad de respuesta y rendición de cuentas. El sistema personalizado consiguió crear entre los electores y los diputados elegidos directamente la creencia normativa de que éstos debían ser responsables ante aquéllos, pero fue incapaz de crear los incentivos hacia un comportamiento efectivo que respaldara la creencia normativa.

El sistema electoral permitió que algunos liderazgos locales obtuvieran escaños en el nivel de las circunscripciones uninominales. Pero estos son casos aislados. En teoría, los 68 diputados así electos tenían incentivos para responder a los deseos de sus electores.

Las observaciones mencionadas sobre la representatividad de los diputados bolivianos fueron realizadas con base en la legislatura electa en 1997. Si bien una sola elección es en sí poca base para extraer conclusiones firmes, es posible generalizar estas afirmaciones tomando en cuenta la similitud del caso boliviano con el venezolano. En este país, el mismo problema (falta de representatividad) se quiso resolver en 1993 con la misma medida (cambiando un sistema electoral proporcional con listas cerradas por uno proporcional personalizado), con iguales resultados en cuanto a expectativas no cumplidas (Kulisheck y Crisp, 2001). En Alemania, donde el sistema es usado desde 1949, no se ha notado una especial cercanía entre los electores y los representantes (Krennerich, 1997: 85).¹⁴

La primera explicación de esta falla radica principalmente en una inconsistencia entre los medios y los fines. El sistema proporcional personalizado no crea ni puede crear una mayor independencia de los diputados electos directamente en relación con las directivas partidistas. Y esto es así debido precisamente al vínculo entre los niveles nominales y de lista.

¹⁴ Nótese que en Nueva Zelanda, donde se pasó de un sistema electoral de mayoría relativa en circunscripciones uninominales a uno proporcional personalizado en 1993, la intención de mantener el elemento nominal no fue hacer más representativo al sistema, sino conservar cierta continuidad que hiciera menos brusco el cambio para los electores (Roberts, 1997). Para una comparación sistemática de las reformas de Venezuela y Bolivia, véase Salazar (2002).

Toda vez que en los sistemas personalizados el número de diputados que obtiene cada partido depende de la fórmula, el perder o ganar uno o varios escaños en el nivel nominal carece de efectos sobre su representación total. En cada región, los escaños que un partido determinado pierde en el nivel nominal los recupera en el nivel de lista. Volviendo al ejemplo anterior, supongamos que el partido en cuestión no gana tres sino dos diputaciones en el nivel nominal. En tal caso, como la aplicación de la fórmula a su votación le asigna siete escaños, entonces su lista no recibe cuatro sino cinco escaños. Si, por el contrario, el sistema fuera segmentado, los escaños que no se ganan en el nivel nominal son irrecuperables, pues el número de diputaciones asignadas a la lista permanece fijo.

Siendo “prescindibles”, los diputados del nivel nominal carecen de fuerza negociadora frente a la dirigencia de su partido. Es muy importante destacar este punto. Cuando la pérdida de un escaño disminuye el tamaño de la representación del partido en la asamblea, el candidato y la dirigencia partidista tienen un interés común en la fortaleza del primero, lo que le brinda una mayor independencia. Por el contrario, cuando la derrota de dicho candidato no afecta el tamaño de la representación de su partido, su independencia es contraria a los intereses de la dirigencia.

Un diputado que se resista a la disciplina partidista con el fin de favorecer los intereses de su localidad, puede sencillamente ser dejado a la buena de Dios en la siguiente elección¹⁵ y competir con sus propios recursos. Los diputados que busquen cultivar el voto personal mediante la distribución de prebendas o la asignación de obras públicas en sus circunscripciones, pueden ser incluso obstaculizados en su empeño por los dirigentes de los partidos, que saben que el éxito de tal empresa tiende a relajar su propio control sobre el proceso legislativo (Cox y MacCubbins, 2001). Adicionalmente, un político electo directamente tiene incentivos para procurarse en la siguiente elección un lugar favorable en la lista de su partido, más seguro que confiar en su popularidad personal. Así, los legisladores del nivel nominal se ven impotentes entre el deseo de comportarse

¹⁵ En Bolivia existe la reelección inmediata de los miembros del Congreso, otro incentivo que supuestamente ata a los legisladores con sus representados.

siguiendo sus preferencias normativas y la necesidad de dar continuidad a sus carreras políticas.¹⁶

No es de extrañar, pues, que el sistema no haya producido los resultados que con toda sinceridad se deseaban. Lo raro es que no se escogieran ni discutieran alternativas más apropiadas para estos objetivos. Por supuesto, la propuesta de ADN/MIR, suponiendo que fuera constante la posibilidad de reelección, habría sido una opción, aunque sacrificando totalmente la proporcionalidad del sistema. Pero existen otras opciones intermedias, como el sistema segmentado que ya se comentó, o el sistema más personalizado de todos: el voto único no transferible.

En este sistema, generalmente aplicado en circunscripciones con una magnitud no mayor a cinco escaños, los partidos presentan tantos candidatos como escaños serán distribuidos; los electores votan por el candidato de su preferencia y ganan los candidatos con más votos, sin importar el partido al que pertenezcan. Así, cada candidato compete no solamente contra los candidatos de otros partidos, sino también contra los del propio, de tal forma que el membrete prácticamente no importa. Aun con lealtades partidistas definidas, los electores se ven incentivados a tomar en cuenta las características personales de los candidatos, y éstos a cultivar un voto personal. Como es prácticamente imposible que un partido se lleve todos los escaños en una circunscripción, el voto único no transferible no renuncia del todo a la representación de minorías.

Tanto un sistema segmentado como el voto único no transferible habrían resultado más apropiados para el objetivo declarado de contar con diputados más responsables hacia sus electores que hacia las dirigencias partidistas. Ambas opciones, que no llegan a la desproporcionalidad presentada por los sistemas de mayoría relativa en circunscripciones uninominales, son sin embargo menos proporcionales que el sistema actual.

¹⁶ Es altamente probable que en la legislatura entrante los diputados del Movimiento al Socialismo (MAS) y el Movimiento Indígena Pachakuti (MIP) se orienten a impulsar las demandas concretas de sus bases electorales. La medida en que esto suceda se deberá no a los incentivos que proporciona el sistema electoral, sino a que ésa es en ambos casos "la línea del partido". En ese sentido, no se trataría propiamente de una excepción a las afirmaciones que aquí planteo, pues mi argumento es que los legisladores responderán a las instrucciones de la dirigencia.

Por lo general, se asume que la mayor desproporcionalidad de un sistema debe ser entendida como un sesgo a favor de los partidos más grandes (Lijphart, 1994: 64-65). Recuérdese que, no obstante, el sistema personalizado fue propuesto por el MNR, partido que desde 1980 ha obtenido el primer lugar o el segundo en todas las elecciones.

En principio, es raro que un partido grande no haya pugnado por opciones mayoritarias. Entre el mayoritarismo favorecido por los partidos del Acuerdo Patriótico y la proporcionalidad defendida por los partidos pequeños, el MNR pudo haber presentado una opción intermedia que, además de darle un beneficio importante, realmente impulsara la personalización de la política que se deseaba; *v.g.*, un sistema segmentado o el voto único no transferible. En cambio, propuso un sistema tanto o más proporcional que el anterior (al plantear más alternativas de acceso para los partidos pequeños), con un beneficio muy ligero para los partidos grandes (la fórmula d'Hont) y una personalización de la representación que se dio en las expectativas pero no en el comportamiento efectivo.

Descarto la posibilidad de que los reformadores bolivianos hayan sido ignorantes en cuanto a las consecuencias o malintencionados en la declaración de sus objetivos. Por el contrario, mi explicación es que el sistema proporcional personalizado representaba lo mejor que se podía obtener, dados los objetivos y las condiciones electorales imperantes.

Las fuerzas políticas que adoptan sistemas electorales proporcionales (y en general instituciones políticas que reparten el poder en vez de concentrarlo), buscan protegerse contra un futuro electoral incierto (Colomer, 2000: cap. 5). En Bolivia, a pesar de que desde 1980 existen claramente tres partidos grandes (ADN, MIR y MNR) junto con una multitud de partidos periféricos, la volatilidad electoral es extrema, con *swings* globales de un mínimo de 22 puntos. Estos cambios afectan a todos los partidos sin excepción, de tal forma que la seguridad que cada uno puede tener del grado en que un sistema electoral mayoritario lo beneficiará o perjudicará es muy relativa. Esto significa que el MNR, a pesar de ser un actor electoral privilegiado, no estaba en condiciones de calcular el efecto adverso o benéfico que le traería un cambio en la proporcionalidad del sistema. El sistema personalizado sería, de entre las opciones disponibles, la más segura en la medida en que mantiene

constante la proporcionalidad del sistema. Más que una reforma cosmética, el cambio representó un intento por acercarse lo más posible al objetivo deseado en un contexto electoral de alto riesgo.¹⁷

No obstante, el fracaso del rediseño institucional tiene razones estructurales que van más allá de las técnicas.

IV. REACOMODO DEL SISTEMA DE PARTIDOS

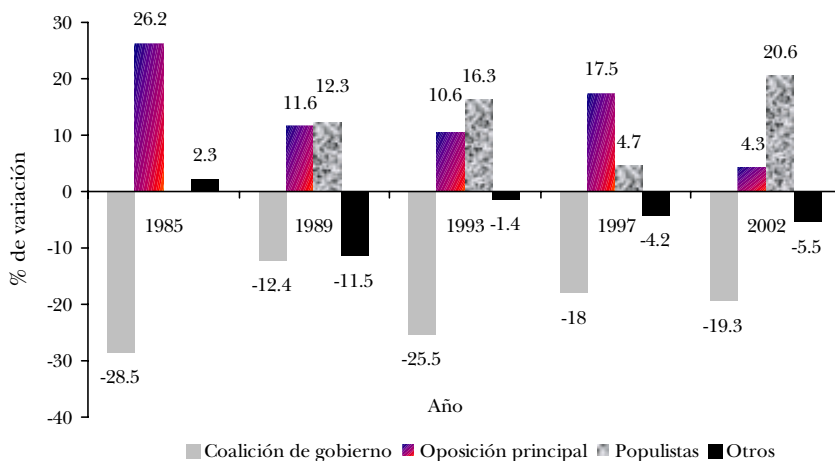
A partir de 1982, el sistema de partidos se caracterizó por la permanencia de tres de éstos en el primer plano (MNR, ADN y MIR, a los que en adelante llamaré “partidos predominantes”), alternando entre ellos en la presidencia, y la entrada y salida de diversos competidores. Si bien las elecciones en Bolivia han mostrado vaivenes muy amplios en sus resultados, existe un patrón en el comportamiento electoral y la población se ha valido del sufragio para castigar la calidad de las políticas aplicadas por el gobierno en turno. La gráfica 1 muestra el porcentaje de votos ganados y perdidos por los partidos políticos con respecto a la elección anterior, agrupando a dichos partidos en cuatro categorías: 1) los partidos dominantes que participaron en la coalición de gobierno para el momento de la elección; 2) el o los partidos predominantes que en el periodo anterior estuvieron en la oposición; 3) los partidos “nuevos”, por lo general de corte populista, que han surgido desafiando a los partidos tradicionales, y 4) todos los demás, por lo general partidos con votaciones inferiores a los cinco puntos. El cuadro 3 muestra a los partidos considerados en cada rubro.

Invariablemente, el electorado castiga a los partidos predominantes cuando gobiernan y los premia cuando están en la oposición. El MIR, que en 1985 había participado en la lista de la Unión Democrática Popular (UDP), ocupado la vicepresidencia y después fue responsable de las medidas más desafortunadas, perdió casi treinta

¹⁷ Según Mayorga (2001a: 204), el MNR rechazó la propuesta de ADN/MIR asumiendo que, dada la emergencia de fuerzas políticas locales, un sistema de mayoría relativa en circunscripciones uninominales habría fragmentado mucho más la representación. No alcanzo a ver cómo el sistema *proporcional* adoptado puede evitar esta fragmentación; menos aún tomando en cuenta que se permitió la entrada de figuras locales vía las circunscripciones uninominales.

GRÁFICA 1

VARIACIÓN ELECTORAL DE LOS PARTIDOS
CON RESPECTO A SU VOTACIÓN ANTERIOR



CUADRO 3

UBICACIÓN DE LOS PARTIDOS EN EL MOMENTO DE LA ELECCIÓN

| <i>Año de elección</i> | <i>Partidos predominantes en el gobierno</i> | <i>Partidos predominantes en la oposición</i> | <i>Partidos populistas</i> |
|------------------------|----------------------------------------------|-----------------------------------------------|-----------------------------|
| 1985 | MIR | MNR, ADN | |
| 1989 | MNR, ADN | MIR | Condepa |
| 1993 | MIR, ADN | MNR | Condepa, UCS |
| 1997 | MNR | ADN, MIR | Condepa, UCS |
| 2002 | ADN, MIR | MNR | Condepa, UCS, MAS, MIP, NFR |

puntos en relación con los votos de dicha alianza. Casi todo este declive fue capitalizado por el MNR y ADN, que inicialmente no formaron gobierno pero después unieron sus votos en el Congreso para poner en marcha un programa de ajuste económico profundo.

En las elecciones siguientes (1989), la suma de los votos de estos dos partidos fue inferior a la obtenida anteriormente y el MIR consiguió un crecimiento muy importante en su votación. Por otro lado, la pérdida de votos de los partidos pequeños muestra un primer reacomodo del electorado boliviano con efectos de largo alcance, consistente en buscar nuevas opciones fuera del sistema tradicional de partidos. En aquellas elecciones, Conciencia de Patria (Condepa), partido dirigido por el locutor de radio y televisión Carlos Palenque, consiguió un fuerte impacto entre los sectores marginales de lengua aymara en la zona de La Paz (Gamarra y Malloy, 1995: 420).

En 1993 el MIR y ADN, que presentaron listas conjuntas bajo el nombre de Acuerdo Patriótico, no pudieron evitar el recibir una calificación adversa a su desempeño gubernamental. Aunque el MNR se vio beneficiado, los partidos alternativos tuvieron un mayor incremento en su votación. Esto es cierto para el caso de Condepa, pero especialmente para un nuevo actor, la Unión Cívica Solidaridad (UCS), del empresario cervecero Max Fernández, abocado a viajar por el país construyendo hospitales, patrocinando eventos deportivos y cultivando redes clientelares (Gamarra, 1997: 383). El fenómeno populista pareció haber tocado límite en 1997, cuando ADN y el MIR fueron los principales recaudadores de la caída del MNR, mientras que el crecimiento de UCS y Condepa fue comparativamente modesto. Tómese en cuenta que a pesar de su discurso de tipo *outsider*, ambos partidos no tardaron en ser socios menores de las coaliciones encabezadas por el MNR en el caso de UCS, y antes por el Acuerdo Patriótico, en el caso de Condepa.¹⁸

Sin embargo, en las últimas elecciones la relación se invirtió. Frente a la caída de la votación conjunta de los gobernantes ADN y MIR, el crecimiento del MNR fue muy pobre, mientras que los partidos populistas capitalizaron buena parte del descontento. El *swing* global de esta elección con respecto a la anterior fue de 52.2 puntos porcentuales. En este caso, los partidos beneficiados ya no fueron Condepa y UCS, sino tres partidos nuevos: el MAS, la NFR y, en menor medida, el MIP. El MAS y la NFR obtuvieron respectivamente el se-

¹⁸ Para una relación detallada de todos estos gobiernos véase Gamarra (1997). Los datos usados para la construcción de las gráficas 1 y 2 provienen de Gamarra (1997), Mayorga (2001a y 2001b) y Corte Nacional Electoral (2002).

gundo y el tercer lugar, desplazando al MIR al cuarto y a ADN al séptimo. El cuadro 4 muestra los resultados de las elecciones de 2002.

CUADRO 4

BOLIVIA. ELECCIONES GENERALES DEL 30 DE JUNIO DE 2002

| <i>Partido</i> | <i>Votación</i> % | <i>D i p u t a d o s</i> | | | |
|----------------|----------------------|--------------------------|--------------|--------------|----------|
| | | <i>Uninominales</i> | <i>Lista</i> | <i>Total</i> | <i>%</i> |
| MNR* | 22.46 | 24 | 12 | 36 | 27.69 |
| MAS | 20.94 | 14 | 13 | 27 | 20.77 |
| NFR | 20.91 | 5 | 20 | 25 | 19.23 |
| MIR | 16.32 | 15 | 11 | 26 | 20.00 |
| MIP | 6.09 | 5 | 1 | 6 | 4.62 |
| UCS | 5.51 | | 5 | 5 | 3.85 |
| ADN | 3.40 | 4 | | 4 | 3.08 |
| IJ | 2.72 | | | 0 | 0 |
| PS | 0.65 | 1 | | 1 | 0.77 |
| MCC | 0.63 | | | 0 | 0 |
| Condepa | 0.37 | | | 0 | 0 |
| TOTAL | 100 | 68 | 62 | 130 | 100 |

*Encabeza el gobierno en coalición con MIR, UCS y ADN.

FUENTE: Corte Nacional Electoral (2002).

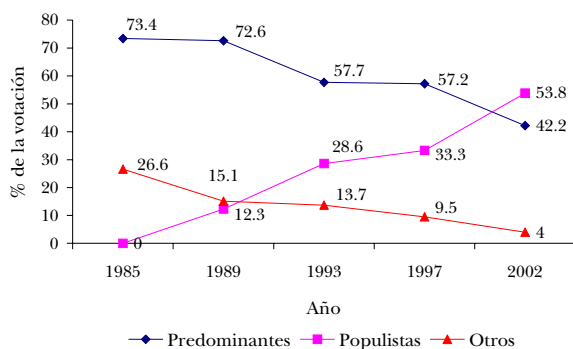
La gráfica 2 muestra la evolución electoral de tres conjuntos de partidos: 1) los tres partidos predominantes: ADN, MIR y MNR; 2) los partidos que aquí llamo “populistas”, surgidos en desafío al predominio de los tres anteriores, que son Condepa desde 1989, UCS desde 1993 y, en 2002, MAS, NFR y MIP, y 3) todos los demás.

Los datos revelan que, más allá de los reacomodos producidos entre los tres partidos predominantes y que sustentaron una alternancia continuada en el gobierno, el bloque de dichos partidos ha sufrido una caída constante de la votación, de cerca de tres cuartos del total en 1985 y 1989 a menos de la mitad en 2002. En buena medida, esta tendencia se explica porque todos los gobiernos han seguido una política económica muy similar, cuyas bases fueron asentadas durante el gobierno de Paz Estenssoro (1985-1989). La falta de identidad ha perjudicado a los partidos políticos predominantes en su conjunto.

Debe destacarse que el castigo hacia los partidos predominantes ha sido específicamente electoral, en términos de votos recibidos. La

GRÁFICA 2

EVOLUCIÓN ELECTORAL DE BLOQUES DE PARTIDOS EN BOLIVIA



proporcionalidad del sistema electoral boliviano, antes y después de la reforma analizada, hace que ningún partido haya sido especialmente perjudicado por la conversión de los votos en escaños. El índice de desproporcionalidad de Michael Gallagher adquiere un valor de 3.27 en 1997 y de 5.33 en 2000. En las tres elecciones entre 1985 y 1993 el índice de desproporcionalidad promedio fue de 5.9. Es decir que, con la reforma de 1994, la conversión de votos en escaños es más proporcional que anteriormente, a pesar de la adopción del umbral de 3% y de la fórmula d'Hont.

En las últimas elecciones los partidos MNR y MIR se beneficiaron con una sobrerrepresentación (exceso de proporción de escaños sobre la proporción de votos) de 5.2 y 3.7 puntos porcentuales, respectivamente. Esta sobrerrepresentación bastó para que los tres partidos predominantes convirtieran una minoría de votos (42.2%) en una mayoría absoluta de escaños (50.8%).

Como muestra la caída también constante de los partidos agrupados bajo el rubro "otros", el descrédito de los partidos en el gobierno se convierte en crisis del sistema de partidos porque el electorado ha sido sensible a las consignas populistas de los políticos *outsiders*. La ausencia de mejoría en las condiciones de vida de la población, el control del descontento mediante medidas represivas¹⁹

¹⁹ Desde 1985 hasta el último gobierno de Bánzer/Quiroga (1997-2002), todos los gobiernos han acompañado su política económica con la imposición del estado de

y los escándalos de corrupción, favorecieron la entrada al mercado político de nuevos competidores con un discurso renovador contrario a la clase política tradicional. Los partidos pequeños, de izquierda y de derecha, permanecen como tales en la medida en que el electorado los descarta por inviables.

Podemos ahora recapitular en los siguientes términos:

1. El sistema de partidos construido tras la transición a la democracia era de tipo multipartidista, dominado por ADN, el MIR y MNR. Estos partidos han encabezado alternativamente las distintas coaliciones de gobierno desde 1982 a la fecha.

2. Cuando se trata de estos tres partidos, aquel o aquellos que estén en el gobierno sufren invariablemente una pérdida de votos en la siguiente ronda electoral, de 20.7 puntos porcentuales en promedio para el periodo considerado. En correspondencia, el o los partidos predominantes que se encuentren en la oposición obtienen una ganancia de votos con respecto a la última elección, de 14 puntos en promedio.

3. En forma paralela, los tres partidos en su conjunto han sufrido una pérdida de votos constante, en beneficio de grupos políticos alternativos de orientación populista.

Esta es la tendencia, captada en las encuestas, que la clase política percibió y quiso revertir con la reforma institucional de 1994. Los datos correspondientes a 1997 de las gráficas 1 y 2 pueden dar a entender que inicialmente la reforma fue exitosa, deteniendo el deterioro del sistema de partidos establecido. El principal *swing* se dio entre el partido en el gobierno (MNR) y los partidos de oposición (ADN/MIR), de tal forma que la votación de los tres en conjunto permaneció estable. Sin embargo, un diagnóstico como este habría pecado de optimismo apresurado. Entre las elecciones de 1997 y 2002 ocurre todo un reajuste del mercado electoral que estuvo relacionado con las oportunidades abiertas por la reforma, aunque no en el sentido esperado.

Como mencioné antes, en las elecciones de 1997, dos organizaciones pequeñas —la NFR y los cocaleros del Chapare—, accedieron a la Cámara de Diputados por la vía de las candidaturas en el nivel

sitio que, dicho sea de paso, requiere de la aprobación del Congreso con el voto de las dos terceras partes de sus miembros. Véase Gamarra (1997).

nominal bajo las siglas de otros partidos. Para 2002, ambos grupos compitieron por sí mismos²⁰ con un éxito tal que desbancaron a ADN y al MIR de su posición electoral predominante, poniendo en aprietos al MNR al negarse a formar gobierno con él.

El declive de los actores orientados al gobierno junto con el ascenso de otros con intereses externos al régimen político, confluyó en lo que estuvo muy cerca de ser una crisis de la forma de gobierno. Los partidos populistas de hasta entonces, UCS y Condepa, proclives a las transformaciones “desde adentro” mediante la participación en las coaliciones de gobierno, aguataron mal la muerte de sus líderes, perdiendo los réditos electorales del carisma.²¹

El surgimiento de la fractura étnica

No se puede explicar la nueva situación sin una referencia al surgimiento de la identidad indígena como fuerza electoral. En Bolivia, la población indígena representa alrededor de 70% de la población total, ocupando el primer lugar de América Latina en este rubro (Yashar, 1997: 4). Inicialmente los partidos políticos, en especial el MNR, se acercaron a ella apelando a sus intereses como clase social: campesinos o mineros. La revolución de 1952 encabezada por este partido movilizó a dichos sectores, especialmente con la nacionalización de las minas y una extensa reforma agraria, pero sometió su participación al proyecto de crear un sistema de partido hegemónico (Gamarra y Malloy, 1995: 401-402). Las políti-

²⁰ Desde su fundación en 1995, la NFR se ha mantenido como partido político, aunque muy heterogéneo en su interior. Los cocaleros del Chapare, por el contrario, representan un movimiento social cohesionado que desarrolló una estrategia “colonialista” hacia otros partidos.

²¹ La dependencia de los partidos respecto de sus líderes es un fenómeno agudo en Bolivia. En 1993, Hugo Bánzer fue forzado al retiro político después de la experiencia del gobierno del Acuerdo Patriótico. Sin embargo, a pesar de su mala salud, en 1997 tuvo que volver como el único candidato viable de ADN a la presidencia (Gamarra, 1997: 388). Bánzer terminó por renunciar a la presidencia para morir poco después y en 2002 la votación de su partido cayó a 3.4%. El MIR tuvo una caída menor y su cuarto lugar le permitió ser el principal socio de gobierno del MNR. Jaime Paz Zamora ha sido el líder indisputable (aunque controvertido) desde su fundación. El MNR, en cambio, pasó con éxito por un cambio no sólo personal sino generacional en la dirigencia, aunque llama la atención que es el único que se ha dado en sus 50 años de vida. Antes de eso, los adversarios internos de Paz Estenssoro se veían obligados a la escisión.

cas públicas aplicadas desde 1985 alienaron a los grupos de trabajadores de los partidos políticos tradicionales. Su comportamiento electoral se volcó hacia las proclamas de Max Fernández y el “compadre” Palenque, que no apelaban a su identidad indígena sino a su calidad de marginados, en una forma paternalista y orientada a la formación de redes clientelares.

A fines de los años setenta, Genaro Flores y otros fundaron el Movimiento Revolucionario Tupac Katari (MRTK), como brazo político del movimiento campesino katarista. En 1985, una escisión de este partido fundó el MRTK-Libertad, más decididamente indigenista en su discurso. La fortuna electoral del katarismo fue raquítica (Gamarra y Malloy, 1995: 427-428; Yashar, 1997: 4-5). Sin embargo, preocupado por las incursiones de la UCS y Condepa en lo que era la clientela tradicional del MNR, en 1993 Sánchez de Lozada formó una alianza electoral con el MRTK-L, postulando para la vicepresidencia al indígena aymara y académico Víctor Hugo Cárdenas. La candidatura de Cárdenas ayudó a incrementar la votación por Sánchez de Lozada entre la población aymara (Gamarra, 1997: 383).

Aunque el acercamiento de Sánchez de Lozada (1993-1997) a la cuestión indígena fue más serio que la presentación de una candidatura simbólica, y a pesar de que sus políticas intentaron dar un rostro social a la economía de mercado,²² durante su gobierno se gestó el movimiento de campesinos dedicados al cultivo de coca. En los años ochenta, como producto de la caída de los precios internacionales del estaño y la privatización de las minas, 23 000 trabajadores perdieron su empleo. Buena parte de estos nuevos desempleados se dirigió al Chapare para cultivar la hoja de la coca, abasteciendo especialmente a los productores de cocaína.²³ Por presiones de Estados Unidos, durante el gobierno de Sánchez de

²² En el paquete de reformas impulsado por Sánchez de Lozada destacaron la Ley de Participación Popular, que reconocía en el nivel municipal a las autoridades indígenas elevadas por métodos consuetudinarios, y la Ley de Capitalización, que teóricamente repartía en partes iguales los beneficios de las privatizaciones entre todos los bolivianos mayores de 18 años.

²³ Los defensores de los productores de coca argumentan que el cultivo de la hoja está asociado con tradiciones culturales arraigadas y no puede ser equiparado al narcotráfico. Efectivamente, en Bolivia los campesinos mastican la hoja desde tiempos prehispánicos y los mineros lo hacían para reponer fuerzas y distraer el hambre. En las

Lozada se comenzó con la política de “erradicación forzosa”, que en el gobierno de Bánzer fue complementada con la militarización de la zona y el llamado Plan Dignidad, consistente en la inversión en la zona para promover la sustitución del cultivo de coca por otros productos. El resultado combinado de estas políticas ha sido paradójico: por un lado, la reducción de la pobreza en la zona ha sido notoria y el valor agregado de los productos alternativos supera al de la coca; por el otro, el número de hectáreas destinadas al cultivo de coca comenzó por descender para después volver a crecer (según el Departamento de Estado norteamericano, lo que niega el gobierno boliviano). Esto indicaría que la zona se beneficia *tanto* del Plan Dignidad *como* del cultivo de coca, lo que explicaría que el Chapare tenga un crecimiento poblacional igual al de las zonas urbanas mientras que en el resto de las zonas rurales la tendencia es a decrecer (Orduna y Guzmán, 2002). Mientras tanto, se formó un movimiento campesino muy fuerte que defiende abiertamente los intereses específicos de los productores de la hoja.

Las tácticas políticas de este movimiento combinan la incursión en las prácticas parlamentarias con el recurso intensivo a métodos políticos no convencionales. Tras algunos intentos por parte del Movimiento Bolivia Libre (MBL) por acercarse a los coccaleros, éstos terminaron por desarrollar la “colonización” de otros partidos a la que aludí más arriba, primero apropiándose de las siglas de IU y compitiendo en las circunscripciones uninominales de sus zonas de origen, y después asaltando al MAS²⁴ y colocándose en el segundo lugar nacional. La defensa de sus intereses en la cámara baja fue acompañada de movilizaciones campesinas que llegaron a poner bajo sitio a la ciudad de La Paz al bloquear las principales vías de acceso terrestre.

ciudades se consume como infusión (mate de coca) y se produce en forma industrial. Sin embargo, es muy difícil que este consumo de tipo tradicional sea suficiente para dar salida a las 50 000 hectáreas que el Chapare destinaba en 1997 al cultivo de la hoja (Orduna y Guzmán, 2002).

²⁴ El MAS inició actividades a fines de los años ochenta como un ala de la fascista FSB (fundada en 1937); en 1997 se unió a IU. A la par que se desvanecía el grupo fundador de Añez Pedrasa, la dirigencia era ocupada por el grupo del propio Evo Morales, políticos de antigua filiación marxista e intelectuales jóvenes anticonformistas (Bigio, 2002a; Siles Salinas, 2002).

Si el MAS pudo convertirse en un actor poderoso en la política nacional es porque la candidatura presidencial de Evo Morales y su discurso antineoliberal, en un país donde las divisiones de clase coinciden en buena medida con las divisiones étnicas, puso por primera vez la fractura racial en la escena electoral boliviana.²⁵ Como lo señala un comentarista, al describir a los candidatos constitucionalmente habilitados para competir por la presidencia:

Sánchez representa a la nueva élite económica que ha prosperado con el nuevo modelo monetarista[...] Con este nuevo sistema se dismanteló uno basado en fuerte intervención estatal, proteccionismo y subsidios sociales. La apertura al mercado global conllevó el cierre de las principales minas y fábricas, pero el crecimiento de nuevas compañías privadas vinculadas a capitales transnacionales.

Morales expresa a quienes se sienten marginados por dicho proceso: los campesinos a quienes se les persigue por producir coca o que no tienen acceso a préstamos o mercados, los miles de despedidos, los asalariados cuyos sueldos son comparativamente más bajos y tienen menos derechos laborales, y la población empobrecida (Bigio, 2002a).

La estrategia de los actores antisistema

El hecho de que tanto el MAS como el MIP sean en realidad brazos políticos de organizaciones campesinas, les da un perfil antisistémico que no tenían la UCS y Condepa.²⁶ La próxima coalición de gobierno agrupará a todos los partidos tradicionales (MNR, MIR, UCS, ADN), sin la participación del MAS, el MIP y la NFR, lo que seguramente pro-

²⁵ De acuerdo con Yashar (1997: 12-21), los movimientos indígenas en América Latina surgen en el marco de políticas neoliberales que los afectan al despojarlos de sus tierras, acabando de paso con sus estructuras tradicionales de autoridad. Se expanden organizativamente apoyándose en las redes transcomunitarias creadas por el Estado, la Iglesia católica y las organizaciones rurales y, finalmente, identifican sus intereses comunes con el referente simbólico de la demanda por tierras y la denuncia del neoliberalismo. El patrón seguido por los campesinos cocaleros, *mutatis mutandis*, entra muy bien en esta descripción.

²⁶ La NFR se acerca más al patrón de estos dos partidos populistas. Su negativa a participar en el gobierno del MNR no debe ser asimilada a la del MAS. A mi juicio, la presencia en su interior de sectores cercanos a Morales influye, pero más aún el acuerdo inicial entre el MNR y el MIR para conceder a este último el control sobre la Cámara de Diputados, apetecido por la NFR.

fundizará la percepción de una lucha entre las “dos Bolivias” de la que habla Morales: *k'aras* (blancos) contra *t'aras* (indígenas). Algo habrá de eso. Pero en muy buena medida Morales persiguió una estrategia de autoexclusión en la que se confunden una concepción ética de la política con el cálculo puro.

Desde que se conocieron los resultados electorales y se tuvo una idea clara de la distribución de fuerzas en el Congreso, los dos candidatos constitucionalmente “presidenciables” siguieron cursos de acción distintos. Sánchez de Lozada, respondiendo a los incentivos del diseño institucional, se acercó a todos los partidos políticos (incluyendo al MAS y al MIP) para formar un gobierno plural y “de concertación”. Si otro actor tradicional del sistema político (el MIR, digamos) hubiese alcanzado el segundo lugar, todo se hubiera reducido a la conocida negociación de las “pegas”: cada partido habría negociado con los demás su apoyo parlamentario a cambio de puestos en el gobierno, y se quedaría con la presidencia aquel que ofreciera el mejor trato a las fuerzas suficientes para sumar la mayoría absoluta.

Morales, sin embargo, no es un actor tradicional. Desde un principio anunció que no entraría en negociaciones con otras fuerzas, que no buscaría activamente el apoyo de nadie, pero que aceptaría los votos que, en forma “consecuente”, le quisieran otorgar para ser presidente. Paralelamente, anunció la movilización de sus bases de apoyo el día de la elección en el Congreso para bloquear la ciudad de La Paz, como medida de presión para impedir la vuelta de Sánchez de Lozada a la presidencia, amenaza que finalmente no cumplió.

La negativa de Evo a negociar puso al MNR en posición de llevar a su candidato a la presidencia, pues a falta de acuerdo asume el candidato con más votos. Sin embargo, Morales habría sido un presidente sin mayoría y no un “presidente parlamentarizado”. La fragmentación de la representación partidista en el Congreso explica los apuros de Sánchez de Lozada por formar coalición (y las presiones de la embajada norteamericana y el sector empresarial para forzar a los reticentes). Si Sánchez de Lozada hubiese imitado la actitud de Morales, habría llegado a la presidencia libre de culpa, sin compromisos, pero habría sido un presidente impotente en un contexto de crisis.

Obviamente existe un repudio moral por parte del MAS hacia los mecanismos que permiten la formación de gobiernos de coalición. Pero esto no puede llevar a pensar que Evo ignora las consecuencias de su repudio y que por lo tanto no quiere la presidencia. Su rival indígena, Felipe Quispe, candidato presidencial del MIP, le reprocha falta de ímpetu (con términos ligeramente más agresivos), prediciendo que nunca más los indígenas ni la izquierda radical estarán tan cerca del poder, y dice de él mismo: “Mirá, yo quiero ser presidente de la República, por cualquier lado. Voy a serlo por la vía democrática o voy a serlo por una vía más honesta” (Orduna, 2002). A mi juicio, Morales y Quispe comparten (como cualquier otro político, dicho sea de paso) el mismo deseo de llegar a la presidencia y la misma disposición a valerse de los medios que tengan a la mano. Se diferencian, en cambio, en cuanto al horizonte temporal. El primero probablemente no esté de acuerdo en que ésta es su última oportunidad.

Lo que distingue a Morales de los políticos bolivianos tradicionales es la radicalidad de su programa y el ser un actor antisistémico. Pero si asumimos que todo político es racional, debemos de igual forma asumir en ellos los mismos cálculos en las relaciones costo-beneficio y medios-fines, sean radicales o moderados, *k'aras* o *t'aras*. Compartir el poder con actores moderados no es el medio más adecuado para impulsar un programa radical. Apostar por la inestabilidad, estimulando el voto de castigo a los partidos en el gobierno en un contexto de crisis de los partidos tradicionales, es un camino erróneo si se quiere obtener la presidencia de inmediato, pero el más adecuado para transformar la sociedad con un gobierno monocolor.

Es decir, que el comportamiento de Morales y sus seguidores es consistente con una estrategia de obtener la mayoría absoluta en las próximas elecciones presidenciales, evitando así un gobierno en coalición con los partidos “neoliberales”.²⁷ La estrategia, además,

²⁷ Este apartado fue escrito como una especulación que intenta explicar la negativa de Evo Morales y su partido a negociar con otras fuerzas la formación de una coalición de gobierno. A mi juicio, la descomposición del sistema de partidos tradicional y la expectativa de obtener una mayoría absoluta en la siguiente elección permite a estos actores obrar con paciencia, factor que encontré más consistente con su comportamiento que el discurso moral adverso a las “pegas”. Después de concluido

está determinada por las vías institucionales. Si tal es el caso, Evo se dirige no a la construcción de otra Cuba en Bolivia, como ha declarado (Siles Salinas, 2002), sino a la reproducción del camino venezolano de asalto al poder desde fuera para impulsar un programa radical con respaldo popular.

Cuando se llevaron a cabo las reformas al diseño constitucional boliviano, la clase política pretendía que las transformaciones revirtieran lo que se mostraba como una crisis del sistema de partidos. Sin embargo, consideraciones relacionadas especialmente con la autopreservación resultaron en una reforma que en buena medida tapaba el sol con un dedo. En especial, el sistema electoral proporcional personalizado no propicia el surgimiento de diputados más ligados a sus electores.

Por otro lado, el intento por forzar este tipo de representantes también obedeció a una suerte de *wishful thinking*. De haberse optado por diseños institucionales más adecuados para ese fin, nada asegura que los bolivianos se habrían reconciliado con su sistema de partidos. Los representantes orientados a sus comunidades pueden llevar algunos servicios o repartir algunas prebendas. También pueden ser muy indisciplinados. Pero el descontento expresado electoralmente es causado por la pobreza y sólo se puede resolver mediante políticas públicas que requieren de la misma coherencia en su diseño y disciplina parlamentaria en su aprobación que las políticas de ajuste económico. El problema, pues, no es de diseño de las instituciones sino de contenido de las decisiones.

La crisis del sistema de partidos se debía especialmente a un descontento de la población con las medidas de ajuste económico, que tras 17 años de aplicación no han generado resultados en el nivel de vida de los bolivianos. La coincidencia en cuanto a las políticas

este ensayo, Bolivia atravesó por una crisis social que, me parece, confirmó al menos parcialmente estas impresiones. Desde el Congreso y desde los grupos más inconformes, Morales y sus aliados forzaron la renuncia del presidente. Lamentablemente, la coalición de gobierno no tuvo la madurez para superar las pugnas internas ni la habilidad para promover la transformación a la que aludo más adelante.

aplicadas por los partidos que se han alternado en el gobierno, hizo que el discurso populista adquiriera competitividad en el mercado electoral. En las últimas elecciones, los patrones regionales de votación mostraron que buena parte del electorado vio en un competidor antisistema mayor *representatividad* en sus demandas (fin del neoliberalismo) y sus características (composición étnica). En esto no tuvo nada que ver el sistema electoral utilizado. No se trató de diputados que rindieran cuentas a los electores de sus circunscripciones con demandas particularistas, sino de actores colectivos apelando a líneas de división que cruzan a la sociedad boliviana en su totalidad.

A duras penas, los partidos políticos tradicionales pudieron reunir la mayoría necesaria para formar gobierno. En la medida en que los votos son mensajes de la sociedad hacia la clase política, los dirigentes de estos partidos con toda seguridad se sentirán obligados a enfrentarse al problema de la pobreza. El riesgo que ellos mismos corren los hará susceptibles de atender esta demanda. Sin embargo, encontrarán varios obstáculos. Uno de ellos será la función de utilidad de las fuerzas de oposición: como argumenté, el MAS gana si el gobierno pierde.

Otro obstáculo, más grave aún, es la política exterior actual de los Estados Unidos. El próximo gobierno puede ser muy innovador, obtener el consenso para nuevas políticas e incluso superar a la oposición interna. Pero debe aún convencer al Departamento de Estado de que ciertas medidas, como el acercamiento no represivo al problema del cultivo de la hoja de coca, son indispensables. Como advierte Gamarra (2002), Washington percibe a Evo como narcotraficante y terrorista. Un prejuicio de este tipo hace poco viable la modificación de las políticas prevalecientes. Así que mucho depende de la capacidad diplomática y de innovación del próximo gobierno. No es exagerado decir que está de por medio una democracia construida con mucho esfuerzo.

BIBLIOGRAFÍA

- Bigio, Isaac. 2002a. "Bolivia 1952-2002. ¿Entre dos revoluciones?" [Documento en línea]. Disponible desde Internet en: Bolivia.com.

- Bigio, Isaac. 2002b. "De MaNfRed a MaNfRed". [Documento en línea]. Disponible desde Internet en: Bolivia.com.
- Bolivia.com. 2002. "Elecciones generales Bolivia 2002", julio, <www.bolivia.com/especiales2002/elecciones>.
- Colomer, Josep M. 2000. *Strategic Transitions. Game Theory and Democratization*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Corte Nacional Electoral (CNE). 2002. "Elecciones generales 2002". [Documento en línea]. Disponible desde Internet en: <www.cne.org.bo>.
- Cox, Gary W., y Matthew D. MacCubbins. 2001. "The Institutional Determinants of Economic Policy Outcomes". *Presidents, Parliaments, and Policy*. Coordinado por Stephan Haggard, y Matthew D. MacCubbins. Nueva York: Cambridge University Press, pp. 21-63.
- Gamarra, Eduardo A. 1997. "Hybrid Presidentialism and Democratization: The Case of Bolivia". *Presidentialism and Democracy in Latin America*. Coordinado por Scott Mainwaring y Matthew Soberg Shugart. Nueva York: Cambridge University Press, pp. 363-393.
- Gamarra, Eduardo A. 2002. "Gobernabilidad e ingobernabilidad para el próximo gobierno". *Pulso*, 12 de julio. [Documento en línea]. Disponible desde Internet en: <www.pulsobolivia.com/edicion/020712>.
- Gamarra, Eduardo A., y James M. Malloy. 1995. "The Patrimonial Dynamics of Party Politics in Bolivia". *Building Democratic Institutions. Party Systems in Latin America*. Coordinado por Scott Mainwaring y Timothy R. Scully. Stanford: Stanford University Press, pp. 399-433.
- Krennerich, Michael. 1997. "Germany: The Original Mixed Member Proportional System". *The International IDEA Handbook of Electoral System Design*. Andrew Reynolds, Ben Reilly *et al.* Estocolmo: International Institute for Democracy and Electoral Assistance, pp. 76-78.
- Kulisheck, Michael R., y Brian F. Crisp. 2001. "The Legislative Consequences of MMP Electoral Rules in Venezuela". *Mixed-*

- Member Electoral Systems. The Best of Both Worlds?* Compilado por Matthew S. Shugart y Martin P. Wattenberg. Nueva York: Oxford University Press, pp. 404-431.
- Lijphart, Arend. 1994. *Electoral Systems and Party Systems. A Study of Twenty-Seven Democracies, 1945-1990*. Oxford: Oxford University Press.
- Mainwaring, Scott. 1998. "Presidencialismo, multipartidismo y democracia: la combinación difícil". *Propuesta*, núm. 7 (agosto): 13-83.
- Mayorga, René Antonio. 2001a. "Electoral Reform in Bolivia: Origins of the Mixed-Member Proportional System". *Mixed-Member Electoral Systems. The Best of Both Worlds?* Compilado por Matthew S. Shugart y Martin P. Wattenberg. Nueva York: Oxford University Press, pp. 194-208.
- Mayorga, René Antonio. 2001b. "The Mixed-Member Proportional System and its Consequences in Bolivia". *Mixed-Member Electoral Systems. The Best of Both Worlds?* Compilado por Matthew S. Shugart y Martin P. Wattenberg. Nueva York: Oxford University Press, pp. 432-446.
- Molina Vega, José Enrique. 2000. Voz "Proporcionalidad". *Diccionario electoral*. Editado por el Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL). 2ª ed. Costa Rica: IIDH. [Documento en línea]. Disponible desde Internet en: <www.iidh.ed.cr./siii/diccelect>.
- Nohlen, Dieter. 1998. *Sistemas electorales y partidos políticos*. 2a. ed. México: Fondo de Cultura Económica.
- Orduna, Víctor, 2002. "Cuando Felipe Quispe querría ser Evo Morales. Si yo fuera segundo...". *Pulso*, 12 de julio. [Documento en línea]. Disponible desde Internet en: <www.pulsobolivia.com/edicion/020712>.
- Orduna, Víctor, y Gustavo Guzmán. 2002. "La herencia maldita de Bánzer". *Pulso*, 19 de julio. [Documento en línea]. Disponible desde Internet en: <www.pulsobolivia.com/edicion/020719>.
- Reynolds, Andrew, Ben Reilly *et al.* 1997. *The International IDEA Handbook of Electoral System Design*. Estocolmo: International Institute for Democracy and Electoral Assistance.

- Roberts, Nigel. 1997. "New Zealand: A Long-Established Westminster Democracy Switches to PR". *The International IDEA Handbook of Electoral System Design*. Andrew Reynolds, Ben Reilly et al. Estocolmo: International Institute for Democracy and Electoral Assistance, pp. 129-131.
- Salazar Elena, Rodrigo. 2002. "Rendición de cuentas, instituciones representativas y acción representativa en Bolivia y Venezuela". Documento inédito.
- Shugart, Matthew Soberg. 2001. "'Extreme' Electoral Systems and the Appeal of the Mixed-Member Alternative". *Mixed-Member Electoral Systems. The Best of Both Worlds?* Compilado por Matthew S. Shugart y Martin P. Wattenberg. Nueva York: Oxford University Press, pp. 25-51.
- Shugart, Matthew Soberg, y John M. Carey. 1992. *Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Shugart, Matthew Soberg, y Martin P. Wattenberg. 2001. "Mixed-Member Electoral Systems: A Definition and Typology". *Mixed-Member Electoral Systems. The Best of Both Worlds?* Compilado por Matthew S. Shugart y Martin P. Wattenberg. Nueva York: Oxford University Press, pp. 9-24.
- Shugart, Matthew Soberg y Martin P. Wattenberg, comps. 2001. *Mixed-Member Electoral Systems. The Best of Both Worlds?* Nueva York: Oxford University Press.
- Siles Salinas, Jorge. 2002. "¿Cómo se ha llegado a esto?" *Pulso*, 12 de julio. [Documento en línea]. Disponible desde Internet en: <www.pulsobolivia.com/edicion/020712>.
- Yashar, Deborah J. 1997. *Indigenous Politics and Democracy. Contesting Citizenship in Latin America*. Documento de trabajo núm. 238. The Helen Kellogg Institute for International Studies, University of Notre Dame.

Recibido en agosto de 2002

Aceptado en septiembre de 2003