

PROCESOS ELECTORALES, REFORMA POLÍTICA Y SISTEMA POLÍTICO EN BOLIVIA (1992-1996)

René Antonio Mayorga

En la década de 1985 a 1995 se desarrolló en Bolivia una vasta recomposición del sistema de partidos y del sistema de gobierno, cuyas condiciones básicas fueron la transformación histórica de las pautas de competencia partidaria, la puesta en práctica de una nueva política económica orientada al mercado y la redefinición del rol del Estado. En términos de procesos electorales y de reforma política, el quinquenio de 1991 a 1995 ha sido muy intenso y significativo no sólo por las elecciones generales de 1993 y las tres elecciones municipales de 1991, 1993 y 1995, sino también por las importantes reformas electorales y constitucionales que han permitido mantener la continuidad del proceso de institucionalización iniciado en 1985. Desde esta perspectiva, este ensayo se propone analizar, en primer lugar, las reformas del sistema electoral y su incidencia en los procesos electorales; en segundo lugar, el desempeño electoral de los partidos políticos relevantes en las elecciones presidenciales y parlamentarias de 1993 así como las elecciones municipales de diciembre de 1995 y, por último, la influencia de los resultados electorales en la conformación del gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada y sus consecuencias más importantes sobre el desarrollo del sistema de partidos y del sistema de gobierno.

I. EL SISTEMA ELECTORAL, EL SISTEMA DE GOBIERNO Y EL SISTEMA MULTIPARTIDISTA MODERADO

Para aprehender la significación de las elecciones de 1993, que fueron la quinta contienda electoral desde la apertura democrática, es necesario referirse a determinados aspectos y problemas fundamentales que han caracterizado al sistema electoral y al sistema político boliviano. Es cierto

que desde 1979 los procesos electorales han afirmado el rol central de los partidos y contribuido a las tendencias de consolidación del sistema democrático (Mayorga: 1992). Sin embargo, el funcionamiento del sistema electoral tuvo que enfrentarse a una serie de problemas que, desde el inicio de la democratización, provocaron la desconfianza y recelo entre los partidos políticos, particularmente, en las elecciones de 1989. Estas relaciones conflictivas tuvieron una "doble causalidad" institucional: por una parte, la restauración de la democracia se produjo sobre la base de un inadecuado sistema electoral que fuera reformado con poco éxito en 1980 y 1986; por otra parte, la ley electoral no definió procedimientos electorales basados en reglas de juego transparentes e inequívocas que asegurasen la legitimidad de los resultados electorales y los mecanismos de conversión de votos en instancias legítimas de poder.¹

En efecto, predominó hasta 1989 una preocupante inestabilidad de las reglas de juego que se extendió más allá del propio proceso de transición que, como lo demuestran las experiencias de otros países de América Latina y Europa del Sur, se ha distinguido por una notoria incertidumbre política.²

1 La Constitución Política del Estado (CPE) en sus artículos 219 a 227 dicta las normas generales del régimen electoral, cuyos procedimientos estaban fijados en la ley electoral de 1980 con las enmiendas de 1986. El régimen electoral se funda en el sistema de representación proporcional para la conformación de la Cámara de Diputados, cuya versión D'Hondt vigente desde 1967, fue modificada en 1986 por el doble cociente de asignación y participación para luego volver a ser reemplazada en 1991 por la versión Saint-Lagué de divisores impares. Los diputados son elegidos desde 1956 en nueve circunscripciones plurinominales (según los nueve departamentos que componen la división administrativa del Estado) por este sistema de la representación proporcional, mientras que la Cámara de Senadores es conformada bajo el principio de la representación mayoritaria y territorial (cada departamento está representado por tres senadores que favorecen al mundo rural).

Las enmiendas negativas de 1986 estuvieron relacionadas con la composición de la Corte Nacional Electoral (CNE) y las Cortes Electorales Departamentales (CED), el método de conversión de votos en bancas basado en el doble cociente y el aumento de causales para la anulación de votos. Con la intención de reducir la atomización de los partidos y la dispersión de la representación política en la Cámara de Diputados debido al ingreso de pequeños partidos -un objetivo aceptable de las enmiendas-, se discutió entre el MNR, el MIR y la ADN a principios de 1986 la conveniencia de establecer un umbral a nivel nacional. ADN propuso un umbral del 5%, pero estos tres partidos lograron ponerse de acuerdo sólo respecto a la propuesta del doble cociente presentada por el MIR.

2 Como subrayan Guillermo O'Donnell y Philippe C. Schmitter: "No sólo [las reglas del juego político] están en constante flujo, sino que usualmente son disputadas de modo arduo; los actores luchan no sólo para satisfacer sus intereses inmediatos y/o los intereses de aquellos a quienes pretenden representar, sino también para definir reglas y procedimientos cuya configuración determinará probablemente a los ganadores y perdedores en el futuro" (O'Donnell, Guillermo and Schmitter Philippe C.: 1986, 6).

Era innegable que fueron los mismos partidos los responsables directos de la pérdida progresiva de confianza de la ciudadanía en sus líderes y el funcionamiento del sistema democrático. Bolivia se enfrentó entonces a una situación potencialmente crítica: lo que estaba en verdad en tela de juicio eran las reglas de juego fundamentales para la legitimación democrática del poder. Mientras que en una democracia estable conviven la garantía y certeza institucional de las reglas de juego –aceptadas por todos los actores políticos y sociales relevantes–, con la ineludible incertidumbre de los resultados políticos, en la coyuntura de 1989 llegaron a confluír dos graves dimensiones de incertidumbre: no sólo la de los resultados del proceso democrático, sino también, lo que era aún peor, la de las reglas de juego. Bolivia estuvo atrapada en el dilema del prisionero.

La falla decisiva de la ley electoral radicaba en el hecho de que abría las puertas a la arbitrariedad de los intereses partidarios que controlaban la Corte Nacional Electoral (CNE) y las Cortes Departamentales (CD). Esta composición partidista y parcializada violaba un principio fundamental de la Constitución Política del Estado (CPE) que prescribe la independencia e imparcialidad de la CNE. En las elecciones de 1989, ADN y MIR asumieron el control de la CNE cometiendo escandalosas irregularidades como la alteración y modificación de las actas y los cómputos electorales, y la anulación masiva de votos (5.67% de los votos sufragados). Por otra parte, en virtud del art. 10 de la ley electoral que estipulaba el carácter definitivo, inmodificable e inapelable de las decisiones de la CNE, era imposible para los partidos afectados que pudieran apelar contra la manipulación de los resultados electorales. Este artículo de la ley electoral introducía así un grave conflicto de competencias y atribuciones respecto a lo establecido en la CPE y colocaba a la CNE por encima de la propia CPE al atribuirle competencias anticonstitucionales.

A todo esto había que agregar otras debilidades estructurales que arrastraba el sistema electoral desde el proceso de transición: la ausencia de un padrón electoral permanente y confiable, la existencia de una cifra alta de indocumentados, sobre todo en las zonas rurales, que en las pasadas elecciones pudieron ejercer el derecho de voto, la falta de una ley de partidos que regulara su desenvolvimiento, el obsoleto y lento sistema de cómputo, que retrasaba hasta tres semanas el conocimiento público de los resultados oficiales de las elecciones, y la asignación también obsoleta de los escaños de diputados a cada departamento que se ha mantenido invariablemente desde 1967 a pesar de los grandes cambios demográficos y que perjudicaba notablemente a los departamentos del "eje central" (La Paz, Santa Cruz y Cochabamba).

Varios aspectos del sistema electoral fueron puestos en discusión:

- El doble cociente que limitaba la participación de los partidos pequeños que exigían el retorno a una fórmula de representación proporcional como la de D'Hondt que predominaba antes de las enmiendas de 1986.³
- La legitimidad del Congreso para elegir al presidente de la República de acuerdo al art. 90 de la CPE.
- El cambio de la composición de la CNE para garantizar su autonomía e imparcialidad.
- La validación de los votos en mesa y la reducción sustancial de los motivos de anulación de votos.
- El establecimiento de un registro electoral permanente.
- El doble voto a través de la separación del voto por la presidencia del voto por senadores y diputados.
- La ampliación del período gubernamental de cuatro a cinco años.
- La reducción de la edad de los electores de 21 a 18 años.
- La redefinición de los distritos electorales mediante la introducción de circunscripciones uninominales y plurinominales.
- La eliminación de la contradicción entre la CPE y las atribuciones de la CNE establecidas por la ley electoral.

La elección parlamentaria del presidente Jaime Paz Zamora, en agosto de 1989, que había ocupado el tercer lugar en los cómputos, produjo un

3 El mecanismo del doble cociente para la conversión de votos en escaños en la Cámara de Diputados, que funcionó en los hechos como una barrera de representación contra los partidos pequeños, consistía en que sólo los partidos que obtuvieran un cociente de participación (igual al número total de votos válidos dividido por el número de escaños), podían participar en la asignación proporcional de los escaños. El cociente de asignación fue complementado con el mecanismo de distribución de las bancas restantes según los restos fuertes con la participación de todos los partidos. Sin embargo, es precisamente este art. 156 de la ley electoral el que por su ambigüedad sólo admitía "por la vía de la excepción" la distribución de las bancas restantes a los partidos minoritarios. Esta excepción podía ser hecha de acuerdo a las conveniencias del momento sólo con el consenso de los tres partidos fuertes (ADN, MIR, MNR) que, en virtud de las enmiendas, llegaron a ejercer el control sobre las CED y la CNE.

descontento nada desestimable, tanto en el MNR como en vastos sectores de la población que votaron por los candidatos del MNR, e incluso en votantes de la ADN que no aceptaron que Paz Zamora fuera elegido presidente de la República como producto de un pacto entre el MIR y la ADN. No sólo el MNR, sino también el propio AP pusieron en duda la legitimidad de la atribución parlamentaria de elegir al presidente en caso de no existir mayorías absolutas. Varias encuestas daban entonces la razón a todos aquellos que rechazaban la legitimidad del Congreso en la elección presidencial a pesar de que el art. 90 de la CPE fue aplicado sin serias objeciones en ocasión de la elección de Siles Zuazo y Paz Estenssoro. En primer lugar, se sostenía que este artículo no respetaba el principio de que el pueblo es el origen del poder político. En segundo lugar, se argüía que las "mediaciones" de los partidos políticos y el Parlamento "suplantaban" la decisión y la voluntad popular suprimiendo así el voto directo como único procedimiento válido para la elección legítima del presidente. Los liderazgos de ADN, el MNR y el MIR adoptaron sin excepción una peligrosa actitud de desconocimiento de la legitimidad de sus propios gobiernos al poner en cuestión la relevante dimensión parlamentarista de la CPE y plantear una contradicción insoluble en el ámbito de la dualidad de legitimación, es decir, la doble legitimidad, tanto del presidente como del parlamento, que caracteriza a los sistemas presidencialistas (Linz: 1994).

En diciembre de 1990, una reunión inédita en la historia del país —que congregó a las asociaciones empresariales, a los movimientos sindical y regional, a los medios de comunicación y a la Iglesia Católica— culminó en una exhortación a los partidos políticos para que retomaran las negociaciones para la reforma de la CPE y la ley electoral. También los organismos internacionales, como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, manifestaron su preocupación por la paralización de las reformas que incidía negativamente en la estabilidad del sistema político y bloqueaba otras importantes iniciativas de ley referidas a las inversiones y la reorganización del Estado. Finalmente, en febrero de 1991, se suscribió un trascendental acuerdo político entre los partidos con representación parlamentaria para iniciar las urgentes reformas del sistema electoral y del poder judicial así como impulsar el proceso de descentralización. Por primera vez, los partidos políticos arribaron a un consenso amplio sobre la redefinición de las reglas claves del juego político con el objetivo de suprimir o reducir al mínimo los tradicionales vicios del fraude y la manipulación de los resultados electorales. En el Congreso Extraordinario, de mayo y junio de 1991, se adoptaron decisiones fundamentales para introducir algunos cambios sustanciales en la ley electoral que impulsaron avances importantes en el proceso de consolidación y modernización institucional.

1. La reforma de la ley electoral de junio de 1991, la reforma constitucional de agosto de 1994 y las tendencias del sistema multipartidista

La reforma de junio de 1991 suprimió las dimensiones perniciosas de la ley electoral de 1980 y sus enmiendas de 1986. Los aspectos fuertes y positivos fueron, a mi criterio, los siguientes:

- La conformación de Cortes electorales imparciales, compuestas por personalidades independientes de los partidos y elegidas por dos tercios de los votos por el Parlamento, con excepción del representante del poder ejecutivo que es nombrado directamente por el presidente de la República.
- La validación del voto en mesa en base al principio de preclusión y la supresión de cualquier posibilidad de que las Cortes Electorales "fabriquen" resultados favorables a ciertos partidos.
- La eliminación del doble cociente en la asignación de escaños en la Cámara de Diputados.

Sin embargo, se mantuvieron aún deficiencias, como un sistema de representación proporcional (RP) que fortalece la participación electoral de los partidos pequeños, alimenta innecesariamente la fragmentación del sistema de partidos y, al estimular la dispersión de la representación parlamentaria, no refuerza los requisitos de gobernabilidad. Mientras que el sistema prevaleciente hasta las elecciones de 1985 fue el de la RP según la variante de D'Hondt (con este sistema, partidos que obtenían, por ejemplo, el 1.2% de votos lograban de uno a tres escaños en la Cámara de diputados como en las elecciones de 1980 y 1985), los partidos decidieron establecer la variante de Saint-Lagüe de divisores impares, que, como se sabe, favorece aún más a los partidos pequeños (Lijphart: 1990: 484 ss.).⁴ Además, en las discusiones previas a las reformas, tampoco se reconsideró la pertinencia de

4 Cuando se firmó el acuerdo de febrero de 1991 titulado "Los Partidos Políticos a la Nación" (Presencia, 6 de febrero de 1991), los dirigentes de los partidos que participaron en la redacción del texto, demostraron su exigua experiencia y conocimiento de las variantes existentes en el sistema de representación proporcional. En el punto 1.e del acuerdo referido a la representación de las minorías, se introduce una enorme confusión afirmando lo siguiente: "Para garantizar la lectura inequívoca de la legislación referente a la participación de las minorías políticas, se aplicará la fórmula D'Hondt (divisores impares)". Sin embargo, se sabe que esta fórmula es la de divisores correlativos 1, 2, 3, 4, 5, etc.

implantar una barrera legal para contrarrestar los efectos dispersivos de este sistema de representación proporcional.⁵

Sin lugar a dudas sigue siendo un alto riesgo que persista aún un sistema electoral que es débil por sus escasos efectos reductivos sobre el sistema de partidos; es decir, que estimula el fraccionamiento partidista y atenta contra la consistencia misma del sistema de partidos (Sartori: 1988; Linz: 1994). Sin embargo, podemos constatar que el número efectivo de partidos que obtienen representación parlamentaria se ha ido reduciendo notablemente desde las elecciones generales de 1980, de 11 a 5 en 1989, volviendo a aumentar a 8 partidos en las elecciones de 1993.⁶

A pesar del sistema de RP, se ha impuesto entonces una desproporción creciente entre partidos electivos y partidos parlamentarios. Por cierto, como sostiene Lijphart, todos los sistemas electorales tienden a sobrerrepresentar a los partidos más grandes y a subrepresentar a los más pequeños (Lijphart: 1984, 159). Sin embargo, el sistema electoral exigía una reforma adicional tendiente a fortalecer la representatividad de los partidos en el marco de un multipartidismo moderado que responda a las demandas de la sociedad por un sistema más concentrado de partidos como lo demuestran varias encuestas (ILDIS: 1990, 1991, 1992). Con este objetivo, los partidos con representación parlamentaria aprobaron por consenso una ley de necesidad de la reforma constitucional en marzo de 1993 que desembocó en la reforma constitucional de agosto de 1994.⁷ Esta importante reforma, que es de hecho la primera reforma constitucional de acuerdo a las propias normas de la CPE, ha sancionado la elección parlamentaria del presidente de la República entre los dos candidatos más votados, la ampliación del mandato presidencial de cuatro a cinco años y la reducción de la edad de los votantes de 21 a 18 años. En términos de sistema electoral, ha establecido una modificación trascendental, a aplicarse a partir de las elecciones generales de junio de 1997, que consiste en la adopción del sistema electoral de representación proporcional personalizada de origen alemán mediante la creación de circunscripciones uninominales para elegir por mayoría relati-

5 Un anteproyecto de reforma adicional de la ley electoral prevé establecer una importante barrera de representación del 3% (Konrad Adenauer-Stiftung: 1995).

6 Al margen de esto, es preocupante que la reforma de junio de 1991 no contempló problemas importantes como la modificación del sistema de plancha completa y de la magnitud de los distritos electorales, aunque sí consideró la urgente reasignación del número de bancas de diputados por departamentos a definirse en base a los resultados del censo general de población realizado en junio de 1992.

7 "Congreso Nacional pone en marcha proyecto de reformas de la Constitución Política del Estado", *La Razón*, La Paz, 23 de marzo de 1993.

va al 50% de los diputados, manteniéndose las circunscripciones plurinominales para elegir por RP al restante 50%. La intención básica ha sido suprimir los efectos negativos de la lista cerrada y bloqueada en la elección de diputados que hasta ahora ha sido decidida por los jefes de los partidos y permitir una relación estrecha entre electores y diputados ligados directamente con sus distritos electorales.⁸

En Bolivia la tendencia predominante hacia el multipartidismo moderado se ha fortalecido paradójicamente "a pesar de" y no en virtud del sistema electoral. Entre 1979 y 1993 han participado en las elecciones presidenciales un total de 41 partidos y/o frentes políticos: 8 en 1979, 13 en 1980, 18 en 1985, 10 en 1989 y 14 en 1993. No obstante, la relevancia política, o sea, el "potencial de gobierno" y la capacidad de coalición de los partidos,⁹ han estado concentrados a lo largo de las cuatro elecciones realizadas entre 1980 y 1993 en una **estructura de tríada partidista**, es decir, sólo en 3 de estas fuerzas políticas que, usualmente en alianzas de diverso tipo con partidos menores, lograron conquistar conjuntamente una mayoría absoluta de las bancas parlamentarias: UDP/MNR/ADN en 1979 y 1980; ADN/MNR/MIR en 1985 y 1989, y MNR/UCS/MBL en 1993.

Las tendencias predominantes, que se observaban en el umbral de las elecciones presidenciales de junio de 1993, apuntaban a la preservación los rasgos estructurales fundamentales del sistema multipartidista boliviano que han tenido efectos sustanciales directos sobre el sistema de gobierno:

8 Sin embargo, el artículo 60 de la CPE, que introduce esa reforma electoral, fue elaborado con varias ambigüedades y contradicciones. A parte de haber cometido el error de introducir innecesariamente una reforma electoral en la CPE, la reforma constitucional no alteró, por un lado, el número fijo de diputados (130) tomando en cuenta que la aplicación del voto uninominal puede llevar a mandatos suplementarios, y, por el otro lado, mantuvo el principio de proporcionalidad para la distribución total de escaños. Es decir, no queda claro cómo se debe proceder si un partido obtiene más escaños directos por voto uninominal de los que le correspondería por voto plurinominal. Una comisión legislativa ha propuesto un proyecto de ley interpretativa del art. 60 para superar estas deficiencias (Konrad Adenauer-Stiftung: 1995). La propuesta se orienta—como en el sistema electoral alemán—en el criterio de priorizar la proporcionalidad para el cálculo del número de mandatos en base a la proporción de votos logrados por los partidos a nivel departamental, exceptuando los casos en los que los partidos han ganado más mandatos por votos uninominales. Sin embargo, el problema de esta propuesta radica en que aplica una suerte de doble proporcionalidad que se aplicaría al total de los diputados uninominales y plurinominales.

9 "Potencial de gobierno" es una categoría utilizada por Sartori (Sartori: 1987, 156).

- El número de cinco partidos relevantes.
- El pluralismo moderado (aunque con ese gran factor de incertidumbre que representaban los partidos neopopulistas, especialmente CONDEPA).
- La persistencia de mayorías relativas o "minorías naturales".
- La concentración de la representación parlamentaria en cinco partidos.
- La vigencia de un formato tripartidista, es decir, de tres actores fundamentales o de una tríada de partidos que tienden a decidir la conformación de los gobiernos en la arena parlamentaria.
- La formación de coaliciones gubernamentales y parlamentarias.¹⁰

2. El sistema electoral y el sistema de gobierno

Este sistema electoral está íntimamente vinculado con un principio constitucional que define al sistema de gobierno. Según el art. 90 de la CPE, el parlamento tiene la atribución de elegir al presidente de la República entre los dos candidatos más votados (entre los tres candidatos antes de la reforma constitucional de agosto de 1994) cuando ninguno obtiene la mayoría absoluta en las elecciones generales. Este peculiar y actualmente único principio constitucional en América Latina ha permitido evitar los sistemas de elección presidencial basados en la fórmula de mayoría relativa o en la segunda vuelta. Ha evitado los conocidos riesgos de bloqueo e inmovilismo institucional que experimentaron varios países de América Latina, cuyos sistemas políticos se caracterizan por la "difícil ecuación" entre regímenes presidencialistas, sistemas multipartidistas y sistemas electorales de RP (Mainwaring: 1990).

El diseño constitucional, que otorga al parlamento la facultad de elegir al presidente sobre la base de mayorías parlamentarias, ha abierto la posibilidad de que sea una **lógica de democracia pactada** cada vez más inclusiva, que abarca tanto a alianzas parlamentarias como a coaliciones gubernamentales, la que predomine en la formación de los gobiernos consti-

10 Estas características cumplen con la clásica definición del sistema de pluralismo moderado de Sartori: "En síntesis, un sistema de pluralismo moderado se caracteriza por: i) una distancia ideológica relativamente pequeña entre sus partidos importantes; ii) una configuración de coalición bipolar, y iii) una competencia centripeta" (Sartori: 1987, 227).

tucionales. De esta manera, la legitimidad presidencial en Bolivia emana de la legitimidad parlamentaria superándose así la referida dualidad de legitimidad. Por otro lado, todos los partidos con representación parlamentaria desde 1989 se han convertido en miembros potenciales de pactos gubernamentales. "Cualquier" pacto político es ahora posible. La pauta de las negociaciones y acuerdos se ha ido abriendo paso a fuerza de no caer en la destructiva confrontación que hundió al gobierno constitucional de la UDP y puso en peligro al sistema democrático mismo (Mayorga: 1987). En 1989 se formó una coalición entre ADN y el MIR, dos partidos supuestamente separados de manera irreconciliable por las disputas del pasado. La actual coalición gobernante, cuyo eje es el MNR, incorpora a un partido de izquierda moderada, al MBL y a la UCS, el partido neopopulista del "outsider" Max Fernández.

Por el origen de la formación y la legitimidad parlamentaria de los gobiernos democráticos como por su sustentación en pactos políticos y coaliciones interpartidarias alternativas, el sistema de gobierno en Bolivia puede ser definido entonces como un **presidencialismo parlamentarizado** que ha sido el fundamento institucional de gobernabilidad y cuya referencia constitucional es el citado art. 90 de la CPE (Mayorga: 1994b).¹¹ Todo esto fue posible tanto por los consensos básicos surgidos en relación a las líneas maestras de la democracia representativa y de la economía de libre mercado como por la política de pactos y coaliciones. El hecho de que el multipartidismo moderado genere mayorías relativas, y que el parlamento haya elegido a todos los presidentes de la República desde 1979, ha implantado además una doble lógica política en la lucha electoral: en un primer momento se impone el principio clásico de la maximización de los votos y en una segunda etapa, que se desenvuelve en una arena dominada por los liderazgos partidarios, prevalece una lógica parlamentaria de las negociaciones y acuerdos a través de los cuales se constituyen las mayorías parlamentarias que deciden la elección presidencial y, en consecuencia, la formación de los gobiernos.

11 Juan Linz introdujo el término de presidencialismo parlamentarizado en el contexto de una propuesta de reforma constitucional que auspició la Fundación Milenio en la cual participaron destacados científicos políticos entre los cuales Juan Linz tuvo una notable influencia. Yo uso este término de una manera distinta a la de Juan Linz para definir el rasgo esencial del sistema de gobierno boliviano: la elección parlamentaria del presidente y la formación de los gobiernos en base a pactos políticos y coaliciones interpartidarias a nivel parlamentario y gubernamental (Linz: 1994, 37-39; Mayorga: 1995, 63-64).

II. LAS ELECCIONES PRESIDENCIALES Y PARLAMENTARIAS DE JUNIO DE 1993

1. Contexto global

Las elecciones presidenciales y parlamentarias de junio de 1993 pueden ser consideradas como otro paso de gran trascendencia en la consolidación de la democracia boliviana. Aparte de haber ratificado las bases del peculiar orden constitucional vigente que es el presidencialismo parlamentarizado, las implicaciones y repercusiones en relación a las tendencias y perspectivas futuras del sistema de partidos y de gobierno abiertas por estas elecciones, han sido, sin lugar a dudas, significativas. Si en las elecciones de 1985 el gran desafío era salvar a la democracia de un naufragio político y económico que parecía inminente y en las de 1989 se trataba de poner a prueba la continuidad de la democracia representativa y del nuevo modelo económico, en el proceso electoral de 1993 estaban en juego fundamentalmente la reafirmación y reanudación del proceso de consolidación política y el reforzamiento de las líneas maestras establecidas por el histórico viraje de la Nueva Política Económica (NPE) en 1985 poniendo de relieve como tareas fundamentales la lucha contra pobreza y la corrupción, y la creación de empleo (Mayorga: 1992; Mayorga/Nohlen: 1992).

Las elecciones se realizaron en un contexto político marcado por el desgaste y pérdida de credibilidad del gobierno del Acuerdo Patriótico (AP), conformado por ADN y el MIR. Este desgaste tuvo sus raíces en el conservadurismo de su política económica, en las prácticas de nepotismo y clientelismo que influyeron en el manejo del aparato estatal, en las evidentes contradicciones e incoherencias entre el programa gubernamental ofrecido (ver por ejemplo el Decreto de Modernización del Estado de enero de 1990) y los modestos resultados obtenidos y, finalmente, en la extendida corrupción de importantes miembros del gobierno.¹²

Como consecuencia, la correlación de las fuerzas político-partidistas había sufrido un cambio perceptible y favorable especialmente al partido de

12 Investigaciones realizadas por una comisión parlamentaria aportaron suficientes indicios sobre la implicación de influyentes miembros de la cúpula directiva del MIR con el narcotráfico, incluyendo al expresidente Paz Zamora. La principal acusación fue que el MIR recibió apoyo de ciertos narcotraficantes desde la campaña municipal electoral de 1987 a cambio de apoyo a sus actividades ilícitas. El segundo hombre del MIR, Oscar Eid, está encarcelado y bajo proceso ("Informe de Del Granado sobre Narcovínculos" ante la Comisión de Constitución y Justicia, Última Hora, La Paz, 12 de junio de 1994; y Movimiento Bolivia Libre: 1994).

oposición más importante, el MNR. Durante el gobierno del AP, el sistema multipartidista pudo funcionar pese a serios obstáculos al comienzo de su gestión, de acuerdo con las pautas de una lógica consensual y pactada de la política que fue la transformación más notable efectuada en el sistema político a partir del Pacto por la Democracia entre el MNR y ADN en octubre de 1985. En efecto, después de una primera fase de confrontación entre el AP y el MNR, se restableció la política de concertación entre la coalición gobernante y el principal partido de oposición respecto a temas fundamentales de legislación y reformas políticas y económicas.

2. Contexto económico y social

En relación al contexto económico-social, de 1989 a 1993 la economía boliviana mantuvo un alto grado de estabilidad como se refleja en el promedio de la tasa de inflación (13.5%) —de las más bajas de América Latina—, en el aumento de los depósitos bancarios y de las reservas internacionales así como en la liquidación de la deuda externa pública comercial. Dentro de este cuadro de estabilidad —debilitado un poco en 1993 por el incremento de los gastos del gobierno que llevó el déficit fiscal al 6.6% del PIB—, la dimensión preocupante continuó siendo que el “despegue” de la economía aún no se producía debido a los insuficientes niveles de inversión privada y a la ausencia de una política agresiva de reconversión económica. Después de una década de implementación de la política de ajuste estructural, lanzada por la Nueva Política Económica (NPE) en el gobierno de Víctor Paz Estenssoro (1985-1989), el objetivo principal, que era convertir a la empresa privada en el motor de la actividad económica, aún no había sido alcanzado.

Durante el gobierno del AP, encabezado por Jaime Paz Zamora, la estabilidad macroeconómica no impactó en los bajos ingresos que percibía la mayor parte de la población boliviana ni tampoco en la mejora de las condiciones sociales. Si bien el crecimiento del PIB (entre el 3% y el 4.5%) fue más acelerado que en el período gubernamental anterior (2.5% de promedio), la economía informal siguió siendo la que mayor ocupación daba a la fuerza de trabajo (60% de la población económicamente activa). La política económica del gobierno de Paz Zamora fue conservadora y ambigua respecto a temas importantes planteados en su propio programa como el de la privatización de las empresas estatales, que fue tardía y tímidamente encarado, y la captación de inversiones extranjeras, que no fueron globalmente significativas, aunque en 1992 tuvieron un repunte.¹³ El go-

13 Estas inversiones ascendieron de U\$S. 36 mill. en 1990 a 205 mill. en 1992. La inversión local ascendió de U\$S 136 mill. a 215 mill. en el mismo lapso de tiempo. Como

bierno experimentó, más bien, un grave retroceso al fracasar, por ejemplo, en las negociaciones con la empresa transnacional LITHCO, interesada en la explotación de litio en el Salar de Uyuni, que hubieran representado el monto más elevado de inversión extranjera en la minería de las últimas décadas. La política social redujo levemente los altos índices de mortalidad infantil y de analfabetismo y no estuvo en condiciones de paliar sustancialmente las pésimas condiciones de educación y salud de la mayor parte de la población (Ministerios de Desarrollo Humano: 1994). Por otro lado, el aparato estatal no aumentó su capacidad de gestión debido a la ausencia de una política decidida de modernización del Estado. Por el contrario, el gobierno del AP deshizo los avances del régimen de Víctor Paz Estenssoro (1985-1989) al proseguir con una política clientelista que infló el empleo público. A esta política extremadamente conservadora en lo económico y social, se debe agregar el crecimiento de la abierta corrupción de funcionarios gubernamentales que finalmente desprestigiaron y debilitaron al AP. Los logros alcanzados en los esfuerzos de concertación y acuerdos con la oposición parlamentaria, especialmente con el MNR, expresados en nuevos cuerpos de leyes económicas (como la ley de inversiones y la ley de privatizaciones en 1992) y en acuerdos interpartidarios de trascendencia para la reforma del sistema electoral de junio de 1991 y el histórico Acuerdo Nacional para la modernización del Estado de julio de 1992, no pudieron mejorar la imagen del gobierno de Jaime Paz Zamora hacia el fin de su mandato.¹⁴

3. El proceso electoral

A pesar de deficiencias administrativas relacionadas particularmente con el padrón electoral y la organización del proceso,¹⁵ las elecciones se destacaron por un amplio respeto a los derechos políticos, por el pluralismo de las opciones políticas y la ausencia de violencia política (IIDH/CAPEL: 1993). Como ya había ocurrido en 1989, el contexto político-ideológico de la

comparación vale la pena indicar que la inversión pública en 1990 fue de U\$S 360 mill. aprox. y en 1992 de U\$S. 420 mill. (Fuente: Confederación de Empresarios Privados de Bolivia (CEPB), Informe de Actividades 1992).

14 Como reveló una encuesta representativa, en los umbrales de las elecciones de 1993 las preferencias electorales se inclinaban por Sánchez de Lozada, el candidato del MNR (32%), desfavoreciendo a Banzer, el candidato de la coalición gobernante (18.2%) y a un nuevo aspirante a la presidencia, Max Fernández, candidato de UCS (14.1%) (Quiroga: 1993).

15 Estas fallas determinaron la realización de elecciones complementarias en Santa Cruz, Sucre y Cochabamba que abarcaban a 300 mesas de sufragio y 60 mil votantes (La Razón, La Paz, 13 de junio de 1993).

competencia electoral estuvo marcado fundamentalmente por tendencias similares que apuntaban a un cambio de orientación importante en la política económica y en la relación del Estado con la sociedad civil: el distanciamiento de las líneas neoliberales, el énfasis en la necesidad de redefinir el rol del Estado poniendo de relieve su papel regulador en la economía y su responsabilidad en el área social, la urgencia de alcanzar tasas elevadas de crecimiento económico y de promover una economía de exportación, la generación de empleo para contrarrestar la expansión de la economía informal, la lucha contra la injusticia social y la corrupción. Por otra parte, se ratificaron importantes dimensiones del desarrollo del sistema político, constatadas desde 1985, que tienen que ver con la desaparición de las contradicciones tradicionales entre la derecha y la izquierda y la emergencia de un nuevo clivaje entre fuerzas políticas orientadas a la modernización liberal del Estado y la sociedad y fuerzas que recuperaron el populismo tradicional con fuertes matices de liderazgo carismático, democracia plebiscitaria y defensa de la tradición cultural indígena (Mayorga: 1995).

De los catorce partidos y/o coaliciones participantes fueron los más importantes:

La coalición del MNR-MRTKL. Esta coalición fue creada en noviembre de 1992. Está compuesta, en primer término, por el MNR que, fundado en 1942, es el partido de mayor antigüedad en la historia política contemporánea de Bolivia. Se trata del partido que lideró la histórica revolución de 1952 de la cual surgió un sistema político en el cual el MNR era el partido hegemónico. A principios de la década de los sesenta se dividió en varias fracciones siendo derrocado por las Fuerzas Armadas en 1964. De ser un partido con una ideología nacionalista-populista —expresada en una política estatista y corporativista del Estado y la economía—, se transformó radicalmente en 1985 en un partido de orientación liberal que, bajo la conducción de Paz Estenssoro, realizó la gran transformación del ajuste estructural. El programa electoral del MNR, en alianza con el MRTKL, se plasmó en el “Plan de Todos” que se propuso como objetivos fundamentales el crecimiento de la inversión económica mediante la capitalización y democratización de las empresas públicas y el fortalecimiento de la empresa privada, la creación de empleo, la preservación de la estabilidad económica, la reorganización de los sistemas de educación y salud, la participación popular a nivel de barrios y comunidades rurales, la modernización del aparato estatal y la lucha contra la corrupción. Este programa se distancia de la política neoliberal del anterior gobierno por el nuevo rol que le asigna al Estado con la capitalización de las empresas públicas y su responsabilidad en la regulación económica y la política social.

Su socio, el MRTKL, es un partido embrionario creado en 1989, liderado por Víctor Hugo Cárdenas, un joven político de origen aymará con gran prestigio intelectual y político. El MRTKL es uno de los productos de la creación de partidos indianistas, ubicados en la corriente del katarismo que reivindica la figura histórica de Tupac Katari, líder de una de las rebeliones de mayor envergadura contra el dominio español a fines del siglo XVII. El katarismo emerge en la década de los setenta, pero no logró su objetivo de transformarse en una fuerza política autónoma que representara a las masas campesinas. El katarismo se atomizó más bien en una serie de grupos radicales y fundamentalistas que no pudieron desarrollar un espacio propio en el proceso democrático. La excepción ha sido precisamente el MRTKL que se ha integrado al sistema democrático. Cárdenas es, en rigor, el único líder katarista que logra sobrevivir políticamente alejándose de las posiciones fundamentalistas y utópicas del katarismo radical.¹⁶ Aunque constituye una fuerza política muy pequeña desprovista de organización y cuadros, con una presencia e influencia más bien de carácter simbólico, el MRTKL ha contribuido en el plano ideológico a difundir nuevos temas de carácter étnico-cultural descuidados por la izquierda tradicional y el nacionalismo revolucionario. La difusión del katarismo ha modificado el espacio ideológico y planteado nuevos objetivos políticos relacionados con la integración nacional de las masas campesinas de origen indígena. El MNR propuso al MRTKL integrar una fórmula presidencial con el objetivo inmediato de ganar los votos campesinos en la región aymará, donde el katarismo nació, además de incorporar a su programa gubernamental las principales demandas kataristas como la educación multicultural y plurilingüe, el reconocimiento de las comunidades indígenas y la participación de éstas en la administración estatal a nivel local.

El Acuerdo Patriótico. Como coalición gobernante creada en agosto de 1989, el AP formado por ADN y MIR, fue la otra alianza que se presentó a

16 El rasgo preponderante del desarrollo político del katarismo en el proceso de democratización fue que su paso de la arena sindical a la arena política lo llevó a su total atomización y virtual insignificancia política. El katarismo, ideológicamente un producto de nuevas élites de origen rural, replantea los problemas campesinos e indios en el contexto de una realidad social y política dominada por la fuerza histórica de la modernización (democracia representativa liberal, economía de mercado, mestización, aculturación, interpenetración y globalización de culturas y economías). La tendencia originalmente fundamentalista y profundamente arcaizante del katarismo que cristalizó en la demanda de creación del Estado multinacional y la Asamblea de Nacionalidades, ha sido desplazada por otra tendencia modernizante dirigida a reubicar al mundo indio en una perspectiva histórica contemporánea de democracia representativa que reconozca la diversidad étnico-cultural del país (ampliación y perfeccionamiento del Estado democrático, participación popular, educación pluricultural, integración social) (Mayorga: 1995; 1995b, 219-266).

las elecciones. ADN es un partido fundado en 1979 al iniciarse el proceso de democratización por el exdictador General Hugo Banzer. Ligado desde sus orígenes a intereses empresariales y de clase media, surgió con un perfil ideológico-político de tendencias liberales en lo económico. Es un partido de tipo tradicional por su fuerte dependencia de Banzer que asume un rol de caudillo. Jugó un rol importante en la transición como partido que defendía la empresa privada y los intereses de la clase media que se favorecieron durante la dictadura de Banzer (1971-1978) e hizo una contribución fundamental a la estabilidad política y la ejecución de la NPE en el Pacto de la Democracia suscrito con el gobierno de Paz Estenssoro en 1985. Fundado en 1971, el MIR fue un partido de izquierda con tendencias difusas tanto populistas como marxistas. Con un papel también importante en la transición democrática, participó en el primer gobierno democrático de la UDP y después, siendo ya miembro de la Internacional Socialista, desempeñó un rol de oposición moderada durante el gobierno de Paz Estenssoro apoyándose vagamente en principios ideológicos socialdemócratas. A raíz de la coalición con ADN en agosto de 1989, el MIR aplicó, sin embargo, una política económica de ortodoxia liberal que tuvo efectos negativos sobre su perfil ideológico y político. La propuesta del AP presentada en las elecciones de 1993 fue básicamente de continuación de la política aplicada durante período gubernamental (1989-1993), poniendo énfasis, como los otros partidos, en problemas de política social y generación del empleo.

Conciencia de Patria. CONDEPA es un partido populista fundado en 1988 que participó por segunda vez en elecciones presidenciales. Se trata de un partido extremadamente caudillista organizado en torno a Carlos Palenque, comunicador social y propietario de una red de radio y televisión en La Paz, con tendencias populistas y demagógicas que recuperan algunas ideas del antiguo MNR. Su electorado está ubicado en el sector informal, pobre y marginal, de La Paz. Ideológicamente combina un populismo corporativista y estatista con un discurso de poderosos símbolos étnicos extraídos del mundo y la cultura aymará. En oposición a la modernización del sistema económico y político, su programa se basa en la aplicación de un esquema de crecimiento centrado en el mercado interno, llamado el "modelo endógeno" y en el tradicional rol intervencionista del Estado.

Unión Cívica Solidaridad. UCS es igualmente un partido nuevo fundado en 1988 por Max Fernández, que fuera el industrial cervecero más grande del país. Es también un partido neopopulista que, sin embargo, no se opone a la economía liberal de mercado, aunque plantea una política estatal de tipo asistencialista. Sus bases ideológicas son simples y se articulan en una apelación al trabajo, la honestidad y la justicia social. Como

partido caudillista, UCS creó bases de apoyo en sectores pobres que se beneficiaron con obras sociales financiadas por Fernández como la dotación de modestos servicios de agua, electricidad y obras de infraestructura (caminos y puentes). Como Palenque, Fernández es un nuevo líder político que se ha hecho de un espacio político con un discurso antipolítico dirigido contra los "políticos tradicionales", a quienes los acusa de ineficientes y corruptos. En su programa electoral, el "Plan Solidaridad", propuso en términos muy generales una economía social de mercado y en ningún momento deja de ser un plan confuso de medidas aisladas e incoherentes (Mayorga: 1995).

Movimiento Bolivia Libre. El MBL es el partido de izquierda de mayor importancia actual que proviene de una escisión de fracciones marxistas del MIR en 1987. Su orientación político-ideológica, sin embargo, ha sufrido recientemente cambios notables, convirtiéndose en un partido moderado de tipo socialdemócrata. Sin oponerse a la economía de mercado, su "Programa para recuperar la esperanza" puso el acento en la lucha contra la pobreza y la corrupción planteando para ello una segunda reforma agraria y un reforzamiento del rol del Estado en la conducción de la economía y en la política social. Los otros partidos participantes no han tenido un desempeño significativo ni tampoco han sido relevantes para la formación del gobierno.¹⁷

1. Los resultados electorales

Tal como indicaban encuestas preelectorales confiables, el MNR-MRTKL, con sus candidatos Gonzalo Sánchez de Lozada a la presidencia y Víctor Hugo Cárdenas a la vicepresidencia, triunfó por una mayoría relativa clara y contundente (36.22%) que no se había producido desde las elecciones de 1980. El AP fue derrotado ampliamente al obtener apenas el 21.45%. Los partidos neopopulistas, UCS y CONDEPA, quedaron lejos de sus aspiraciones con el 14.02% y el 14.56% respectivamente (Tabla I). En relación a anteriores elecciones (1980: 25.68%; 1985: 18.03%; 1989: 26.34%), el porcentaje de abstención de 28% ha sido relativamente alto. Por otra parte,

¹⁷ Los demás partidos participantes y de influencia política muy débil fueron: ARBOL, un partido nuevo de filiación evangelista con cierta presencia en el departamento de Oruro; VR-9, una diminuta facción escindida del MNR hace varios años; FSB, un partido de origen falangista, el EJE, una fracción marxista-indigenista; ASD, una agrupación salida del PC prosoviético; IU, un frente de diminutas fracciones marxistas como el PC y el PS-1; el MKN, una agrupación indigenista fundada el mismo año de las elecciones; Independientes, una agrupación de gente apartidista; y el MFD. Por los pésimos resultados obtenidos, estas dos últimas agrupaciones desaparecieron después de las elecciones.

se presentó el problema de que el padrón electoral no fue lo suficientemente confiable, aunque la legitimidad global del proceso no fue puesta en duda en ningún momento.¹⁸ Si tomamos en cuenta los votos en números y porcentajes por departamentos, podemos constatar que la coalición MNR-MRTKL ganó en ocho de los nueve departamentos del país. Los triunfos significativos fueron en La Paz, Oruro y Cochabamba, donde el MNR no había logrado ninguna victoria desde que se restableció la democracia (Ver Tablas II, III).

La victoria de la coalición MNR-MRTKL y la derrota del AP se reflejan en los porcentajes diferenciados de acuerdo a los votos emitidos en las regiones urbanas y rurales (Ver Tabla IV). Este triunfo tuvo además una significación notable si es que consideramos los porcentajes obtenidos en las provincias de La Paz donde el MNR tampoco había logrado antes la primera mayoría. Mientras el MNR-MRTKL obtuvo el 30.1%, CONDEPA logró sólo el 21% y el AP el 14.4%. Podría entonces afirmarse que la alianza de Sánchez de Lozada y Cárdenas fue decisiva para tender un puente entre el electorado urbano y rural. Por primera vez desde la restablecimiento de la democracia, el MNR pudo ganar tanto en la ciudad de La Paz como casi en la totalidad de las provincias del departamento, siendo estos votos decisivos para su triunfo electoral a escala nacional. CONDEPA, sin embargo, que fue el ganador indiscutible en el departamento de La Paz en las elecciones de 1989, pasa en 1993 al segundo lugar, habiendo sido derrotado también en la ciudad de La Paz. Además, el MNR ganó por primera vez en ocho departamentos recuperándose así con creces de pérdidas sufridas en 1989 cuando triunfó sólo en Tarija, Cochabamba y Santa Cruz y superando su debilitamiento relativo en el mundo rural. De esta manera, en alianza con el MRTKL, el MNR aumentó su voto sustancialmente ganando en ocho capitales (en 1989 sólo en la ciudad de Tarija) y con el 36.02% logra la mejor votación desde 1979 (31.13%). El MNR consolida su posición en las clases altas y medias a la vez que irrumpe en los sectores marginales y campesinos sustrayéndole votos a CONDEPA y UCS. Así tendió un arco sobre todos los sectores sociales y recuperó su carácter de movimiento policlasista.

18 El problema es estructural y coyuntural al mismo tiempo. Estructural porque sólo el 80% de la población urbana y el 60% de la población rural posee carnet de identidad, que es el requisito indispensable para la inscripción al padrón electoral. La CNE cambió además en estas elecciones los sistemas de padrón y cómputo, lo cual ocasionó deficiencias y errores, sobre todo, en relación a la depuración del padrón electoral. Por otro lado, había una gran diferencia entre el número de la población votante dado por el Instituto Nacional de Estadística (3 mill. aprox.) y el padrón efectivo de población votante establecido por la CNE (2.4 mill) (CNE: 1993; IIDH/CAPEL: 1993).

De todo esto se podría concluir que este triunfo se debe a Víctor Hugo Cárdenas. Sin embargo, un análisis más profundo de los datos electorales y la política del MNR permite llegar a la conclusión –sin subestimar el aporte de Víctor Hugo Cárdenas en las provincias de La Paz– de que el triunfo clave de la alianza en la ciudad de La Paz obedece a los cambios programáticos y organizativos que introdujo el propio MNR, que con un discurso reformista de modernización e integración nacional conquistó un espacio considerable, tanto en las capas medias y altas como en los sectores populares de la ciudad de La Paz. Los resultados electorales revelaron también los límites de los movimientos populistas. CONDEPA no logró superar cualitativamente su encierro andino y regional limitado al departamento de La Paz por su incapacidad para articular demandas de carácter nacional modernizando su discurso y programa electoral. Por su parte, UCS no incrementó el potencial de votos obtenido en las elecciones municipales de 1991 cuando llegó al 23%. Parece evidente que las prácticas prebendalistas no fueron suficientes para compensar la debilidad política y programática de sus dirigentes como tampoco bastan ya para seducir fácilmente a los sectores populares.

No obstante la aplicación en estas elecciones, por primera vez, de la fórmula Saint-Lagüe de RP que tiene efectos reductivos menores que la fórmula D'Hondt, el sistema electoral ha seguido reduciendo la proporción entre partidos electivos y partidos parlamentarios como se comprueba en la tabla V. Sin embargo, la fórmula Saint-Lagüe permitió ingresar al parlamento a tres pequeños partidos de escasa influencia política (ASD, ARBOL, EJE) como se puede apreciar en la tabla VI donde se expone la distribución de escaños obtenidos por todos las alianzas y/o partidos participantes. Por los efectos reductivos del sistema de mayoría empleado para la elección de senadores y de RP para la elección de diputados, es interesante observar la desproporcionalidad entre el porcentaje de votos y el porcentaje de escaños logrados en las últimas elecciones. En resumen, se puede afirmar que se ratificaron las tendencias centrales en el desarrollo del sistema de partidos desde 1985: la reducción del número de partidos registrados en la CNE a 24, la diferencia entre partidos electivos (14) y partidos parlamentarios (8), y la existencia de sólo cinco partidos parlamentarios con relevancia política (MNR-MRTKL, AP, CONDEPA, UCS, MBL), mientras que los tres restantes –ASD, ARBOL, EJE– tienen una presencia irrelevante.

2. Resultados electorales, potencial de gobierno de los partidos y la formación de coaliciones

La amplia mayoría relativa del MNR-MRTKL llevó a los partidos, con excepción del AP, a reconocer rápidamente (dos días después de las

elecciones) la virtual elección parlamentaria de Gonzalo Sánchez de Lozada a la presidencia de la República. Mientras Banzer se aferraba desesperadamente, a pesar de su clara derrota, a la intención de no renunciar a la carrera presidencial y de buscar los necesarios acuerdos políticos con otros partidos para ser elegido presidente, el MBL y otros dos pequeños partidos decidieron la suerte de Banzer al declarar el 8 de junio que votarían en el voto parlamento por Sánchez de Lozada como presidente de la República. De cualquier manera, el potencial de gobierno y la capacidad de coalición de la alianza MNR-MRTKL eran incuestionables, puesto que ésta había alcanzado la mayoría absoluta en la cámara de senadores (17 de 27 escaños) y con la decisión del MBL de apoyar la elección de Sánchez de Lozada, le hacían falta sólo 7 votos para lograr la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados (66 escaños). Después de establecer negociaciones en un primer momento con CONDEPA, a Sánchez de Lozada le fue entonces relativamente fácil crear una coalición parlamentaria y gubernamental con UCS firmando en junio de 1993 el "Pacto por la Gobernabilidad" y luego ampliarla con el llamado "Pacto por el Cambio" con el MBL. De esta manera, Sánchez de Lozada y Víctor Hugo Cárdenas fueron elegidos por el parlamento como presidente y vicepresidente de la república el 6 de agosto de 1993.

La nueva coalición gubernamental está basada en un acercamiento programático de sus componentes. Los pactos suscritos se apoyan explícitamente en el "Plan de Todos" como eje de la política gubernamental y se enfatiza, en el acuerdo con el MBL, la necesidad de ejecutar políticas contra la pobreza y la corrupción y a favor de la participación popular. Por su abrumadora mayoría parlamentaria (mayoría de dos tercios en Senadores: 18 escaños de 27, mayoría absoluta en diputados: 79 de 130 escaños), el gobierno de Sánchez de Lozada ha logrado convertirse en una "coalición ganadora máxima" que se enfrenta a una débil y dispersa oposición. A pesar de esto, el funcionamiento de la coalición gobernante ha sido complicado debido a las características de UCS. Habiendo ocupado el cuarto lugar en las elecciones, la UCS ha ingresado a la esfera gubernamental. Sin embargo, por la composición heterogénea y en muchos casos la inexperiencia de sus parlamentarios, así como por la dependencia extrema de la voluntad errática de su líder, la acción de UCS puso obstáculos en la labor legislativa del gobierno y no ha contribuido tampoco a su fortalecimiento como partido.¹⁹

19 Esto se ha demostrado indirectamente por los resultados de UCS en las últimas elecciones municipales de diciembre de 1993 (5% aprox. a nivel nacional) que conllevan una disminución catastrófica de su votación y entrañan probablemente el comienzo de su declinación como movimiento político, sobre todo, después de la muerte de su líder, Max Fernández. Es una agrupación sin proyecciones que ha tropezado con los límites del prebendalismo, aunque su integración al sistema político, está fuera de duda. A diferencia de CONDEPA, ha demostrado, sin embargo, mayor apertura y docilidad para los acuerdos políticos.

Por cierto, su participación en la coalición gubernamental no es tan decisiva como en el parlamento; es un socio minoritario como se puede constatar por los puestos que ocupa en el gobierno.²⁰

Comparativamente, con una votación mucho menor (5%), el MBL llegó a un acuerdo con el MNR que le dio la oportunidad de ocupar posiciones gubernamentales de mayor peso que UCS, como el Ministerio Relaciones Exteriores. Aparte de estos factores, la importancia de UCS y MBL para la alianza MNR-MRTKL, reside entonces fundamentalmente en la garantía parlamentaria que puedan ofrecer para los planes del gobierno. En el caso de la participación del MRTKL, se observan aún mayores limitaciones puesto que su relación con el MNR es extremadamente asimétrica. El MRTKL ha entrado a la coalición con el MNR en condiciones sumamente desventajosas. Sin estructuras partidarias, el MRTKL posee en el Congreso sólo tres diputados (por La Paz, por Potosí y por Santa Cruz, con un candidato indígena guaraní que no es propiamente del MRTKL), mientras que en el gobierno su participación se limita al importante cargo de la Vicepresidencia que no tiene, sin embargo, ninguna atribución ejecutiva.

3. Los efectos sobre el sistema de partidos y el sistema de gobierno

¿Cuáles han sido los efectos más significativos de estas elecciones sobre las tendencias del sistema de partidos y los principales partidos? El efecto de mayor relevancia es una recomposición, probablemente de largo alcance, del sistema de partidos al haberse alterado el "centro democrático" (MNR, ADN, MIR) que dominó el escenario político desde 1985. Mientras que la victoria ha transformado al MNR en un partido con tendencias y funciones hegemónicas dentro del sistema, la derrota del AP significó la pérdida de su relevancia política, es decir, la pérdida de su capacidad de coalición gubernamental. El hecho de que el MNR haya conquistado a sectores mayoritarios de clase media e incorporado a su programa liberal elementos claves de una estrategia de modernización política y social que articula demandas étnico-culturales, ha desnudado además el pobre discurso político del AP dejando a ADN y al MIR casi sin definiciones propias y con bases electorales debilitadas.²¹ Los efectos de la derrota electoral fueron devasta-

20 Su fuerza parlamentaria es de 21 congresales; en el gobierno ocupa la cartera de defensa nacional, tres subsecretarías y una embajada.

21 El MIR no sólo ha perdido sus apoyos en la clase media y en sectores populares, sino también el espacio socialdemócrata que reclamaba. Por otro lado, el conservadurismo de ADN y su posición inconsistente respecto al rol del Estado en la economía han quedado fuera de lugar al consolidarse el sistema democrático con un esquema económico de libre mercado y haber desaparecido el peligro sindicalista e izquierdista,

dores para la propia AP, ya que se disolvió en agosto de 1993 al iniciarse la nueva legislatura, y para sus componentes por separado.²² Después de esta quinta debacle electoral, ADN tuvo que darse a la tarea nada fácil de reorganizar sus grupos dirigentes y reafirmar el liderazgo de Banzer en una situación en la que se enfrentaba al peligro de que corrientes internas contrapuestas destruyeran al partido después de una renuncia efímera de Banzer a la dirección partidaria en 1994. El caso del MIR es mucho más dramático porque sufre una crisis de descomposición de su liderazgo histórico. Este partido ha minado su credibilidad y prestigio por su incoherencia política, el enriquecimiento ilícito de muchos de sus dirigentes y las supuestas complicaciones con el narcotráfico. En estas circunstancias, la recomposición del MIR dependerá de una renovación total de su liderazgo político, de la reorganización de sus estructuras prebendalistas y de caudillismo regional, y de la conquista de una nueva imagen. Todo esto ha complicado, por cierto, sus perspectivas de renovación.

Otra de las repercusiones importantes del proceso electoral ha sido el hecho que dos partidos políticos populistas (CONDEPA y UCS) captaron cerca del 29% de la votación obteniendo el tercer y cuarto lugar. Ante semejante irrupción, ¿significa esta votación una declinación del sistema moderado de partidos o una posibilidad de fractura? Esto no ha ocurrido puesto que, tomando en cuenta su evolución desde 1988, los partidos populistas parecen haberse estancado y, aunque son partidos "duales", es decir, en muchos aspectos ambivalentes en relación con la democracia representativa, no son partidos verdaderamente antisistema (Mayorga: 1995). Considerando todos estos factores, puede decirse que las elecciones generales de 1993 han llevado al debilitamiento de la oposición parlamentaria. Las perspectivas de la democracia dependen, sin embargo, de la fortaleza del sistema de partidos. De hecho, la oposición se ha visto disminuida al punto de no poder cumplir responsablemente con sus funciones fiscalizadoras y críticas. Por su posición minoritaria en el Congreso, ha escogido en muchas oportunidades el fácil camino de la oposición total a las iniciativas legislativas del gobierno y ha utilizado con poco éxito la demanda de consenso como arma de veto y chantaje contra la política gubernamental.

contra el cual ADN se constituyó en salvaguarda de los intereses empresariales y de clase media. No obstante esto y haber perdido apoyo, sobre todo, en sectores de clase media y populares, es improbable que ADN deje de jugar un rol importante en el sistema partidario.

22 En el Congreso el AP obtuvo con el 21.45% de los votos 8 senadores y 35 diputados. Pero la disolución del AP cambia la composición del parlamento: ADN se queda con 4 senadores y 17 diputados, el MIR con 4 senadores y 15 diputados. El PDC y el FRI, dos partidos diminutos que integraban el AP, se quedan a su vez con uno y dos diputados respectivamente.

Los resultados electorales han tenido entonces un efecto paradójico sobre las perspectivas de consolidación del sistema de partidos. ¿Es lícito hablar de consolidación del sistema de partidos cuando se debilitan coyunturalmente partidos importantes? Por lo pronto, se puede observar una notable paradoja del sistema de partidos: se trata, por un lado, de un sistema con tendencias políticas centrípetas fuertes que fortalecen al régimen democrático por su carácter moderado y porque las fronteras ideológicas tradicionales se han desvanecido; por el otro, esto ocurre en un contexto de una seria declinación de ciertos partidos y liderazgos que dirigieron el gobierno anterior y se deslegitimaron por su falta de coherencia política y de moral en el ejercicio gubernamental. Se han reforzado los consensos básicos sobre las reglas de juego democrático y las instituciones democráticas de tal manera que ha desaparecido la dicotomía tradicional entre la izquierda y la derecha y se ha conseguido una mayor integración de los movimientos populistas al sistema democrático, atenuando y absorbiendo el clivaje modernización versus populismo. Pero, sin embargo, se ha producido un marcado desequilibrio entre los partidos de gobierno y de la oposición generando una relación muy asimétrica de confrontación entre ellos.

En relación al sistema de gobierno, es indudable que las elecciones de 1993 han contribuido al fortalecimiento del presidencialismo parlamentario. Se ha consolidado el art. 90 con dos nuevas particularidades: El voto decisorio, expresado en la convincente mayoría relativa de Sánchez de Lozada y Cárdenas, ha traído como consecuencia el reconocimiento rápido de la primera mayoría sin poner en entredicho la atribución parlamentaria de la elección del presidente. Además, tenemos la gran singularidad de que, al no haberse producido diferencias mínimas entre las dos o tres primeras mayorías relativas, se pudo anular el juego triádico dominante en 1985 y 1989 redefiniendo así también el juego de coaliciones parlamentarias y gubernamentales. Por el cambio en la correlación de fuerzas que provocaron estas elecciones, el MNR ha logrado formar una amplia coalición parlamentaria y gubernamental con partidos que obtuvieron una fuerza parlamentaria menor. Dada la magnitud de la diferencia con la segunda mayoría, se impuso la primera mayoría para la formación del gobierno al mismo tiempo que los partidos cumplieron con el requisito esencial de gobernabilidad de formar una sólida mayoría parlamentaria que garantizara la acción del gobierno. Es decir, se dio por primera vez en la reciente historia democrática del país el reconocimiento simultáneo de la legitimidad de la primera mayoría y del principio fundamental de gobernabilidad, fortaleciendo de esta manera tanto la representatividad como la legitimidad del actual gobierno constitucional.

III. ELECCIONES MUNICIPALES Y REFORMAS INSTITUCIONALES

Las elecciones municipales celebradas el 3 de diciembre de 1995 constituyeron el séptimo proceso electoral a nivel local desde la recuperación de la democracia en 1982 y han sido las de mayor relevancia en el proceso de fortalecimiento del poder local.²³ Sobresalen notablemente por la nueva relevancia política e institucional que han ganado los municipios gracias a las transformaciones institucionales de la estructura política del Estado boliviano que se han puesto en práctica desde 1994 y que han modificado cualitativamente el contexto político y jurídico. Cuatro profundos cambios institucionales han contribuido al hecho de que los municipios tanto en el plano urbano como rural se hayan transformado en un escenario clave de la lucha política. En primer lugar, la reforma de la Constitución política, realizada en agosto de 1994, ha modificado el anterior régimen municipal de manera sustancial. Se ha ampliado el mandato de los gobiernos municipales de dos a cinco años, se ha establecido un sistema de elección municipal que prescribe la elección del alcalde por el concejo municipal; sistema que concuerda con el sistema semiparlamentario del sistema de elección presidencial por el cual es el Congreso el que elige al presidente de la República cuando ningún candidato ha obtenido la mayoría absoluta; se ha instaurado el voto constructivo de censura por el cual el concejo municipal tiene la facultad de censurar y destituir al alcalde en caso de crisis del gobierno municipal.

En segundo lugar, se han reformado varias disposiciones del sistema electoral aplicado a las elecciones municipales. Entre ellas destacan –además de la ampliación del mandato municipal– las siguientes: el elector elige directamente concejales y alcaldes (si estos logran la mayoría absoluta); sólo el primero de los candidatos en las listas partidarias es el candidato a alcalde; y únicamente los dos candidatos más votados pueden ser elegidos alcaldes en la elección indirecta por los concejos. En tercer lugar, la ley de participación establecida en abril de 1994 ha fortalecido sustancialmente a los municipios en varios sentidos. Mediante la descentralización de los servicios públicos (en realidad, desconcentración), esta ley transfiere a los municipios nuevas atribuciones en la administración de la salud, la educación y la infraestructura básica. Amplía la jurisdicción municipal al área rural rediseñando la administración territorial del Estado en 311 municipios, re-

23 En diciembre de 1991 y diciembre de 1993 se realizaron también elecciones municipales, pero no tuvieron, a mi criterio, la relevancia de las últimas elecciones de 1995. Por estas razones y además por razones de espacio, son excluidas de este estudio. Ver al respecto los análisis de Jorge Lazarte (Lazarte: 1991, 1993).

conociendo las comunidades campesinas tradicionales como autoridades legítimas a nivel municipal-rural y estableciendo el control social de la gestión municipal por las organizaciones territoriales de base. Finalmente refuerza su capacidad operativa con el fortalecimiento financiero mediante recursos provenientes del 25% de coparticipación tributaria de los fondos del Tesoro General que se suman a los tributos específicamente municipales. La ley de participación popular ha fortalecido entonces no sólo el espacio institucional de los gobiernos municipales convirtiéndolos en gobiernos locales autónomos, sino también les ha dotado de importantes recursos económicos que los concejales elegidos podrán administrar como nunca antes había ocurrido.²⁴ Con la excepción de CONDEPA en La Paz, los partidos políticos han hecho suya la ley de participación popular. En cuarto lugar, la ley de descentralización administrativa del Estado, sancionada en julio de 1995, por el cual se crean los gobiernos departamentales, otorga a los concejos municipales provinciales la atribución de elegir a los miembros de las asambleas departamentales que serán los parlamentos regionales. Todas estas reformas han dado a estas elecciones municipales una relevancia política que jamás tuvieron en la historia democrática del país y explica tanto los desplazamientos programáticos de los partidos hacia planteamientos menos discursivos y más concretos así como la intensidad de la lucha electoral.

Mientras en las anteriores elecciones municipales sólo los municipios en las capitales de departamento y en algunos centros urbanos adyacentes eran codiciados por los partidos, en estas elecciones la contienda electoral se extendió a los 311 municipios que cubren todo el país. Otra característica notable ha sido la participación de numerosos candidatos independientes en casi todas las listas partidarias. De acuerdo a la CPE y la ley electoral, sólo los partidos pueden postular candidatos a las elecciones. En esta oportunidad, la mayoría de los partidos creyeron conveniente postular a candidatos independientes en posiciones importantes de las listas. Una de las razones esgrimidas ha sido la necesidad de incorporar a dirigentes cívicos o personalidades independientes por la naturaleza misma de las elecciones municipales en las cuales ocupan un lugar los problemas locales que afectan la

24 Antes el Estado asignaba el 90% de los recursos de coparticipación tributaria a las capitales de departamento, mientras que las ciudades intermedias y las zonas rurales obtenían sólo el 10%. Como ejemplo se puede citar el caso de los municipios en el departamento de Cochabamba. De 44 municipios existentes en 1993, 27 no recibían ningún recurso, 7 obtenían cantidades ínfimas (Bs. 2.000 al año, equivalentes a U\$A 425) y sólo 3 administraban recursos superiores Bs. 1 mill. (equivalentes a U\$A 212.766). En 1995, sin embargo, estaba proyectado que Cochabamba iba a manejar por coparticipación municipal Bs. 118.5 mill. (equivalentes a más de U\$A 25 mill.) (Molina: 1995). (Molina: 1995).

vida cotidiana de los ciudadanos. La razón más importante ha sido empero que algunos partidos quisieron de esta manera contrarrestar su relativa falta de credibilidad. Las dirigencias de varios partidos pensaron que candidatos independientes podían aportar sangre nueva aumentando su convocatoria y posibilidades en la pugna electoral. Guiado por una contradictoria concepción marcadamente antipartido, según la cual el partido político debe acercarse a la sociedad civil y convertirse en un movimiento cívico (Mayorga: 1995), el MBL ha sido el partido que más ha integrado a sus listas candidatos independientes entre los cuales destacan aquellos con una tendencia preponderantemente antipolítica que cuestiona el rol de los partidos políticos como es el caso de Manfred Reyes Villa, alcalde de Cochabamba, que fue reelegido con una mayoría absoluta del 68% de los votos. En ciertas zonas rurales del Altiplano y del Oriente, algunos partidos postularon a candidatos extraídos de las organizaciones comunitarias, que han sido reconocidas jurídicamente por la ley de participación popular.

1. Resultados electorales

Participaron en estas elecciones 13 partidos políticos: ADN en alianza con el PDC, CONDEPA, EJE, FRI, IU, MBL, MNR, MRKTL, MIR, MKN, MPP, UCS y VR. De estos partidos, solo la ADN, el MNR, el MBL, el MIR y la UCS mantuvieron una significativa presencia nacional, mientras que el resto tuvieron una convocatoria local/regional o simplemente siglas reconocidas por la CNE. Los partidos integrantes de la coalición gubernamental (MNR-MRTKL, MBL, UCS) han participado cada uno por separado. Las elecciones se llevaron a cabo también en un clima de gran tranquilidad social, sin ningún incidente o problema ocasionado por enfrentamientos entre los partidos ni contratiempos administrativos serios, atribuibles a fallas operativas del sistema electoral.²⁵ Aunque estas elecciones municipales se han caracterizado por tasas de abstención mucho más altas que en las elecciones presidenciales, el porcentaje de abstención fue, no obstante, del 35%, mucho menor que el alto índice del 47% alcanzado en las elecciones municipales de 1993 que fue similar al índice del 45% de 1989.²⁶ Con todo, se ha

25 Es remarcable el hecho de que, por ejemplo, los resultados no hayan sido anulados en ninguna de las 12.045 mesas electorales .

26 En el padrón electoral estuvieron registradas 2.718.561 personas, 319.364 más que en las elecciones presidenciales y 486.616 más que en las elecciones municipales de 1993, aumento que se explica en parte por la incorporación de las personas de 18 años debido a la reforma de la CPE. Sin embargo, de acuerdo a la CNE, utilizando datos de población basados en la proyección actualizada en 1995 del Instituto Nacional de Estadística, existen 3.476.992 habitantes en edad de votar. Esto quiere decir que el 21.81 % no está aun registrado aun en el Padrón Electoral. Persisten pues deficiencias en el registro electoral. Por otra parte, la CNE no ha conseguido aun una depuración

puesto claramente de manifiesto la consolidación creciente del sistema electoral y la transparencia total de los procedimientos y resultados excluyéndose así la eventualidad de distorsión o fraude. Sin lugar a dudas, el sistema electoral ha alcanzado ya un alto grado de confianza de los actores políticos y los electores, no obstante el hecho de que se perciben voces aisladas como las de CONDEPA en contra el sistema de elección de alcaldes en los concejos.

De los resultados se desprende que sólo cinco partidos (MNR, UCS, ADN, MBL y MIR) mantuvieron una convocatoria nacional en concejos municipales tanto urbanos como rurales, seis partidos únicamente en ciertas capitales y/o provincias (CONDEPA, FRI, IU, MPP, EJE, MRTKL y MKN), mientras que, por otra parte, cinco partidos fueron multados por la CNE por haber obtenido menos de 50.000 votos a nivel nacional (el mínimo necesario que exige la ley electoral).

El único partido que aumentó en relación a 1993 cualitativamente el porcentaje de votación (del 8% al 17.45%) y el número de concejales (de 12 a 19) en las capitales de departamento, ha sido UCS, el "verdadero ganador" de estas elecciones. El partido que sufrió una derrota electoral, aunque sigue siendo en número de votos el primero, fue el partido hegemónico de la coalición gubernamental (MNR), que redujo su porcentaje de votación del 35% al 21.32% y su número de concejales de 46 a 22 en capitales de departamento. También CONDEPA sufrió un retroceso al reducirse su porcentaje de votación del 20% al 15.47% y su número de concejales de 10 a 7, aunque sigue siendo el partido de mayor votación en la ciudad de La Paz y en El Alto. Su problema fundamental -el "encierro regional"- se ha mantenido, sin embargo, inalterable. Otros partidos como ADN y el MIR aumentaron levemente su caudal de votos y el número de concejales (Ver Tablas VIII y IX).²⁷

efectiva del padrón (dobles inscripciones, defunciones) que, según estimaciones, reduciría el número de electores en aproximadamente 2%.

- 27 El 'triumfo' del candidato de UCS en Santa Cruz, Johnny Fernández, hijo de Max Fernández, el recientemente fallecido fundador y jefe de UCS, fue el más espectacular puesto que ganó con el 47.31% de los votos y con más del 14% de diferencia sobre el candidato del MNR. Dos hechos parecen haber contribuido a este triunfo: por un lado, el deterioro político de Percy Fernández, que fue seis años alcalde de Santa Cruz y que se presentaba nuevamente a las elecciones, y sobre todo la trágica muerte de Max Fernández ocurrida días antes de las elecciones, que impulsó a la población cruceña a dar un 'voto póstumo' por el heredero de UCS, partido que había crecido a nivel nacional por las obras de asistencia que realizara Max Fernández desde su aparición en la política del país en 1988.

Por sus peculiaridades locales, estas elecciones han contribuido al fortalecimiento de líderes urbanos y regionales antipartido en varias ciudades del país.²⁸ En el escenario local se percibe pues claramente una tendencia antipartido "a la brasileña", por la cual ciertos partidos pequeños se transforman en "partidos en alquiler", es decir, en siglas ofertadas a candidatos independientes en el mercado político. Dadas estas circunstancias, sería un error considerar como potenciamiento partidista el aumento de votos logrado por los socios pequeños de la coalición gubernamental como el MBL. Se trata de un fortalecimiento aparente, especialmente en el caso del MBL, cuyo rendimiento electoral debe atribuirse sobre todo al candidato independiente Reyes Villa, en Cochabamba, notoriamente antipartido. Como en las elecciones generales, la enorme diferencia en el desempeño de los partidos fuertes y débiles del sistema partidista se explica por algunas deficiencias que arrastra el sistema electoral que permite la sobrevivencia casi "formal" de muchos partidos que son simplemente siglas electorales. De hecho, ocho de los trece partidos participantes entran en esta categoría. Como mencionamos anteriormente, rige la fórmula Saint-Lagué que favorece mucho más a los partidos pequeños, mientras que, por otro lado, la ley electoral no contempla una barrera legal de representación. Si se introdujera una barrera, por ejemplo, del 2%, la mayoría de estos partidos pequeños quedaría excluida como demuestran los resultados de las elecciones presidenciales y municipales efectuadas desde 1982.²⁹

2. Las negociaciones postelectorales y los gobiernos municipales

Por los rasgos específicos del sistema electoral boliviano que supone una doble lógica electoral, la fase decisiva para la elección tanto del Presidente de la República como de los alcaldes está constituida por las negociaciones postelectorales entre los partidos mejor colocados en las elecciones

28 Manfred Reyes Villa en Cochabamba —el candidato independiente que ganó con el 69.99% de los votos usando la sigla del MBL—; Oscar Zamora en Tarija que obtuvo con el 56.4% de los votos y con su propio partido el FRI, un pequeño partido de origen marxista circunscrito al departamento de Tarija; y Germán Gutiérrez, líder del extinto PS-1 que logró la segunda mayoría con el 24.52% de los votos como principal candidato postulado por el MNR.

29 La ley electoral prevé sólo indirectamente un umbral definido en un mínimo de votos (50.000) que deben alcanzar los partidos para no ser obligados a devolver al Estado la cuota parte correspondiente al costo de las papeletas de sufragio. No obstante, este umbral tiene efectos de eliminación del registro electo solo cuando los partidos no cumplen con el pago. La válvula de escape para los partidos pequeños ya favorecidos por la fórmula Saint-Lagué ha sido simplemente cumplir con el pago exigido por la CNE. 'Partidos' como el VR-9 o el Eje se han mantenido en el registro electoral únicamente por el hecho de que han pagado las respectivas multas.

directas. Cuando ningún candidato ha obtenido la mayoría absoluta, la construcción de la mayoría política con capacidad gubernamental se produce por la vía de los acuerdos interpartidarios. Después del proceso electoral, se desarrolló una intensa etapa de negociaciones en la mayoría de las capitales de departamento y municipios rurales.³⁰ Me limitaré en este análisis al resultado de las negociaciones en las capitales de departamento. Mientras que sólo los candidatos a primeros concejales en Cochabamba y Tarija ganaron las elecciones por mayoría absoluta, los alcaldes fueron elegidos en todos los otros casos en los concejos municipales sobre las base de pactos interpartidarios (Ver Cuadro I). Entre éstos el caso más notable fue la elección de Ronald MacLean en La Paz que obtuvo el segundo lugar con el 20.32% detrás de la candidata de CONDEPA, la exalcaldesa Mónica Palenque, que logró el 38.09%. No obstante esta clara mayoría relativa, CONDEPA no tuvo la necesaria capacidad de acuerdos con otros partidos por la brecha ideológica —el populismo “endógeno” radical— que separa a este partido de los demás y, particularmente, por la política de confrontación y descalificación de los adversarios llevada a cabo por sus dirigentes durante la campaña electoral, que tuvo el efecto negativo de polarizar como en ninguna otra ciudad el espectro electoral y aislar políticamente a la candidata de CONDEPA.

Sin lugar a dudas, estas elecciones municipales han constituido un proceso de reafirmación cualitativa del poder municipal en el nuevo contexto institucional creado de manera irreversible por la aplicación de las leyes de participación popular y de descentralización administrativa del Estado. A nivel del sistema de partidos, sin embargo, los efectos han sido tan paradójicos como en las elecciones presidenciales de 1993. A pesar de una cierta

30 Estas negociaciones fueron hechas de acuerdo a líneas concertadas entre los partidos miembros de la coalición gubernamental, aunque no siempre fueron respetadas como es el caso de Johnny Fernández en Santa Cruz, de Tadeo Rivera en Trinidad y de Germán Gutiérrez en Sucre. El caso de Gutiérrez, candidato independiente en Sucre, fue muy controvertido. Después de obtener la segunda mayoría relativa, rompió con el MNR que lo había postulado. Igualmente lo hicieron los concejales elegidos del MNR, que también eran independientes, y de ADN. Gutiérrez fue entonces elegido alcalde no por un acuerdo interpartidario, sino por arreglos entre concejales independientes en contra de la decisión tomada por los partidos de elegir al candidato del MBL que logró la primera mayoría relativa. En Sucre se produjo un caso extremo de desconocimiento de acuerdos y de indisciplina partidaria que provocó una crisis llevando casi a la ruptura de la coalición gubernamental entre el MNR y el MBL, puesto que existía un acuerdo entre estos partidos para apoyarse mutuamente a escala nacional en las negociaciones postelectorales. Otro caso de indisciplina partidaria en la coalición gubernamental fue el de Tadeo Rivera, candidato de UCS en Trinidad, que no reconoció el acuerdo establecido entre UCS y el MNR para elegir alcalde al candidato del MNR.

tendencia antipartido de candidatos independientes que actuaron con partidos "alquilados", se ha reforzado el sistema de partidos en relación al reconocimiento cada vez más generalizado de las reglas de competencia interpartidaria y a las tendencias centripetas tanto ideológicas como programáticas. En cierto sentido, el único partido importante con tendencias antisistema es CONDEPA por su populismo radical que no reconoce el modelo económico en vigencia y por su marcada inclinación plebiscitaria –en nombre de una legitimidad popular superior– a desconocer las reglas de juego democráticas establecidas en la CPE y la ley electoral. CONDEPA fue el único partido que trató de estrellarse infructuosamente contra el principio de la construcción de mayorías absolutas por la vía de las negociaciones interpartidarias reclamando el "respeto a la primera mayoría" y amenazando con movilizaciones populares si es que no se aceptaba la "victoria" de su candidata. Por su parte, ADN ha conservado su vigencia nacional con un relativo repunte respecto a las elecciones municipales de 1993, mientras que el MIR no parece recuperarse de su carrera descendente y, después de haber gobernado al país en alianza con ADN entre 1989 y 1993, ha perdido aceleradamente su poder de convocatoria por la corrupción y los nexos con el narcotráfico con los cuales la opinión pública tiende a asociarlo. Sin embargo, ciertos partidos políticos han tendido paradójicamente a debilitarse como tales por la acción de candidatos independientes que no se han sujetado a los acuerdos hechos con los partidos que los postularon o que abiertamente sostienen una posición antipartido.³¹

3. A modo de conclusión

Sería un error extraer de las tendencias partidarias, que han salido a la luz en estas elecciones, conclusiones acerca de los efectos probables que podrían tener sobre su desempeño en las elecciones presidenciales de junio de 1997. Por tener una lógica política distinta, no se deben sobreestimar sus resultados. Como lo demuestra la experiencia, las tendencias del voto en elecciones municipales no se han reproducido, por lo general, en el plano de las elecciones presidenciales. Por otro lado, es también improbable –a mi criterio– que las tendencias antipartido observadas se impongan en el escenario de las próximas elecciones presidenciales de junio de 1997, porque –a pesar de la falta de renovación de liderazgos y del cuestionamiento

31 En este sentido, el crecimiento electoral y la conquista de la alcaldía de Cochabamba por el MBL no significan un fortalecimiento partidario, pero sí es una señal evidente del avance cualitativo de los candidatos independientes en el escenario municipal. No sólo en la alcaldía de la ciudad de Cochabamba que es el caso más notorio, sino también en un buen número de concejos en otras capitales de departamento y provincias.

de los partidos por la población— no existen tendencias de descomposición del sistema de partidos que podrían llevar a la “fujimorización” de Bolivia (Mayorga: 1995). La importancia inédita de las elecciones de diciembre de 1995 radica más bien en la estrecha conexión que se ha establecido entre la dinámica política local y la nacional gracias al nuevo peso institucional de los municipios. En todo caso, estas elecciones municipales han puesto de manifiesto—como en las elecciones presidenciales y no obstante la participación de candidatos independientes a nivel local y de ciertas opiniones catastróficas sobre el declive de los partidos— el funcionamiento estable del sistema partidario así como del sistema electoral.

Sintetizando, se puede sostener que en el desarrollo político-institucional observado tanto en las elecciones generales de 1993 como en las elecciones municipales de 1995 se han dado avances importantes que han reafirmado los factores claves que han permitido a la democracia boliviana proseguir con el proceso de modernización e institucionalización democrática. Estos factores han sido una política sostenida de pactos constitutivos sobre las reglas de juego que han estabilizado la competencia política, la formación de coaliciones interpartidarias que han hecho posible el funcionamiento del sistema de partidos y la gobernabilidad democrática, con una lógica semiparlamentarista de gobierno en el marco del presidencialismo parlamentario, y las reformas políticas que han contribuido a una progresiva institucionalización del sistema electoral (Mayorga: 1993).³²

32 La reforma constitucional de 1994 ha dejado, por cierto, algunas lagunas importantes. A mi criterio, es necesario una nueva reforma constitucional —bajo el supuesto del fortalecimiento de las dimensiones parlamentaristas del sistema de gobierno— que introduzca dos modificaciones claves, entre ellas particularmente el voto constructivo de desconfianza para la reelección del presidente en caso de una irreparable crisis gubernamental. Esto implicaría alterar el mandato fijo del presidente, con lo cual el sistema de gobierno se convertiría fácilmente en un régimen parlamentarista (Mayorga: 1994b, 53).

TABLA I:**BOLIVIA: TOTAL GENERAL DE LAS ELECCIONES GENERALES
DEL 6 DE JUNIO DE 1993**

	VOTOS	%
MNR-MRTKL	585,837	36.22
AP	346,865	21.45
CONDEPA	235,427	14.56
UCS	226,816	14.02
MBL	88,260	5.46
ARBOL	30,867	1.91
FSB	20,947	1.30
VR-9	21,100	1.30
OTROS	61,305	3.79
TOTAL VOTOS VALIDOS	1'642,710	
VOTOS BLANCOS	37,071	
VOTOS NULOS	46,528	
TOTAL VOTOS EMITIDOS	1'731,309	
INSCRITOS	2'399,197	
PORCENTAJE DE ABSTENCIÓN		28.00

Fuente: CNE/Elaboración propia.

TABLA II:
BOLIVIA: RESULTADOS EN N° DE VOTOS POR DEPARTAMENTO

	AP	CONDEPA	MBL	MNR-MRKT	UCS	ARBOL	ASD	EJE	MKN	FSB	VR-9	IU
LA PAZ	85,331	188,322	27,113	192,964	64,797	9,090	-	10,607	-	-	-	-
SANTA CRUZ	89,051	14,366	12,657	133,758	42,939	-13,637	-	-	-	-	-	- 7,253
COCHABAMBA	50,349	8,911	17,924	96,752	44,843	4,824	3,048	-	-	-	-	-
ORURO	18,116	11,630	3,967	33,035	20,171	5,244	-	-	1,491	-	-	-
POTOSÍ	28,478	7,936	10,012	38,658	24,563	2,314	-	-	-	-	-	- 2,609
CHUQUISACA	20,265	1,950	11,721	24,680	9,788	-	-	-	-	-	-	- 1,822 2,494
TARIJA	24,109	1,400	3,286	33,707	10,981	1,431	-	-	-	-	-	- 1,144
BENI	25,512	-	1,331	28,595	7,958	1,084	-	-	-	-	-	- 1,089
PANDO	5,654	-	249	3,688	776	-	261	-	-	-	-	-

Fuente: CNE/Elaboración propia.

TABLA III:
BOLIVIA: RESULTADOS EN N° DE VOTOS POR DEPARTAMENTO

	AP	CONDEPA	MBL	MNR-MRKTL	UCS	ARBOL	ASD	EJE	MKN	FSB	VR-9	IU
LA PAZ	14	31	4	31	11	1	-	2	-	-	-	-
SANTA CRUZ	27	4	4	41	13	-	4	-	-	2	-	-
COCHABAMBA	21	4	7	40	13	2	1	-	-	-	-	-
ORURO	18	12	4	33	20	5	-	-	2	-	-	-
POTOSÍ	23	6	8	31	19	2	-	-	-	-	2	-
CHUQUISACA	26	3	15	32	13	-	-	-	-	-	2	3
TARIJA	30	2	4	42	14	-	2	-	-	-	1	-
BENI	37	-	2	41	12	2	-	-	-	2	-	-
PANDO	51	-	2	33	7	-	-	-	-	-	-	-

Fuente: CNE/Elaboración propia.

TABLA IV:
ELECCIONES GENERALES DEL 6 DE JUNIO DE 1993
TOTAL URBANO Y RURAL

	URBANO		RURAL	
	TOTAL	%	TOTAL	%
MNR-MRTKL	351,933	37.03	233,957	34.29
AP	188,179	19.80	158,632	23.25
CONDEPA	180,989	19.04	54,438	7.98
UCS	115,831	12.19	110,988	16.27
MBL	51,228	5.39	37,032	5.43
ASD	20,686	2.18	0	0.00
FSB	10,730	1.13	10,217	1.50
VR-9	-	0.00	14,827	2.17
ARBOL	-	0.00	15,725	2.31
EJE	-	-	14,548	2.13
IU	7,420	0.78	-	-
OTROS	23,371	2.46	31,840	4.67

Fuente: CNE/Elaboración propia.

TABLA V:**BOLIVIA: ELECCIONES PRESIDENCIALES Y PARLAMENTARIAS**

Partidos Electivos		Partidos Parlamentarios
	<u>1979</u>	
8		7
	<u>1980</u>	
13		11
	<u>1985</u>	
18		10
	<u>1989</u>	
10		5
	<u>1993</u>	
14		8

Fuente: CNE/Elaboración propia.

TABLA VI:**BOLIVIA: ELECCIONES GENERALES DEL 6 DE JUNIO DE 1993
SENADORES Y DIPUTADOS**

PARTIDOS	SENADORES	DIPUTADOS	TOTAL
MNR	17	52	69
AP	8	35	43
UCS	1	20	21
CONDEPA	1	13	14
MBL	-	7	7
ARBOL	-	1	1
EJE	-	1	1
ASD	-	1	1

Fuente: CNE/Elaboración propia.

TABLA VII:
BOLIVIA: VOTOS Y ESCAÑOS,
ELECCIONES GENERALES 1993

AÑOS	MNR		ADN		MIR		AP	
	% VOTOS	% ESCAÑOS						
1985	26.40	37.60	28.60	32.5	8.80	10.20	-	-
1989	33.07	30.60	22.07	29.3	19.64	26.80	-	-
1993	-	36.22	43.39	-	-	-	21.45	27.04

Fuente: Elaboración propia.

TABLA VIII:
BOLIVIA: CÓMPUTO GENERAL
DE LAS ELECCIONES MUNICIPALES 1995
(3 de diciembre de 1995)

Partidos	TOTAL No. de votos	%
MNR	365,854	21.32
UCS	299,460	17.45
CONDEPA	265,533	15.47
MBL	227,801	13.28
ADN-PDC	196,159	11.43
MIR	159,512	9.30
FRI	53,540	3.12
IU	51,458	3.00
MPP	32,386	1.89
EJE	31,263	1.82
MRTKL	20,466	1.19
VR-9	8,587	0.50
MKN	3,988	0.23
VALIDOS	1,716,007	-
BLANCOS	36,610	2.03
NULOS	53,018	2.94
EMITIDOS	1,805,635	-
ABSTENCION	978,966	35.16
INSCRITOS	2,784,601	-

Fuente: CNE.

TABLA IX:

BOLIVIA: CUADRO COMPARATIVO: ELECCIONES 1993-1995

PARTIDOS	VOTOS		PORCENTAJE		CONCEJALES	
	1993	1995	1993	1995	1993	1995*
MNR	391,029	365,854	35%	21.32%	46	22
UCS	94,001	299,460	8%	17.45%	12	19
CONDEPA	219,303	265,533	20%	15.47%	10	7
MBL	131,545	227,801	12%	13.28%	14	14
ADN-PDC	87,885	196,159	8%	11.43%	14	14
MIR	105,826	159,512	9%	9.30%	14	9
FRI	19,801	53,540	3%	3.12%	12	7

* Antes se elegían 13 y ahora 11 concejales.

Fuente: CNE

CUADRO I: ALCALDE

ACUERDO INTERPARTIDARIO

La Paz	Ronald MacLean (ADN)	ADN, MNR, MBL, UCS, MPP
Santa Cruz	Johnny Fernández (UCS)	UCS, ADN, MIR
Sucre	German Gutiérrez	
Trinidad	Tadeo Rivera (UCS)	UCS, ADN, MIR
Oruro	Edgar Bazán (UCS)	UCS, MNR, ADN
Potosí	Jorge Oropeza (UCS)	UCS, MNR, ADN
Cobija	Samir Makaren (ADN)	ADN, UCS

SIGLAS DE PARTIDOS POLITICOS

ADN	Acción Democrática Nacionalista.
ARBOL	Alianza Revolucionaria Boliviana.
ASD	Alternativa del Socialismo Democrático.
CONDEPA	Conciencia de Patria.
EJE	Eje Pachakuti de Convergencia.
FRI	Frente Revolucionario de Izquierda.
IU	Izquierda Unida.
MBL	Movimiento Bolivia Libre.
MIR	Movimiento de Izquierda Revolucionaria.
MKN	Movimiento Katarista Nacional.
MNR	Movimiento Nacionalista Revolucionario.
MPP	Movimiento Patria Profunda.
MRTKL	Movimiento Revolucionario Tupac Katari de Liberación.
MFD	Movimiento Federalista Democrático.
PDC	Partido Demócrata Cristiano.
PS-1	Partido Socialista 1.
UCS	Unión Cívica Solidaridad.
UDP	Unidad Democrática y Popular.
VR-9	Vanguardia Revolucionaria 9 de Abril.

BIBLIOGRAFÍA

- Alcántara, Manuel/Crespo, Ismael/Martínez, Antonia, 1992, **Guía Bibliográfica sobre Procesos Electorales y Partidos Políticos en América Latina 1980-1992**. (San José: IIDH/CAPEL).
- Castedo H. Eliana/Mansilla, H.C.F., 1993, **Economía informal y desarrollo sociopolítico en Bolivia**. (La Paz: CEBEM).
- Congreso Nacional/ILDIS, 1993, **Seminario-Taller sobre Gestión Legislativa**. (La Paz: Fundación Milenio).
- Corte Nacional Electoral, 1993, **Informe al Congreso Nacional. Elecciones Generales de 1993**. (La Paz: CNE).
- 1994 **Informe al Congreso Nacional. Agosto 1993 - Julio 1994**. (La Paz: CNE).
- Gamarra Eduardo, 1992, "Presidencialismo híbrido y democratización", en Mayorga René Antonio, **Democracia y gobernabilidad en América Latina**. (Caracas: CEBEM/ILDIS/Nueva Sociedad).
- IIDH/CAPEL, 1993, **Informe de la Misión de Observación: Elecciones generales en Bolivia**. (San José: IIDH/CAPEL).
- ILDIS, 1990, **Encuesta de Coyuntura: Democracia y sistema político**. (La Paz: ILDIS).
- Debate sobre la reforma del sistema político**, 1990, (La Paz: ILDIS).
- Encuesta: Democracia, partidos y política**, 1991, (La Paz: ILDIS).
- Encuesta de Coyuntura: Democracia y sistema político**, 1992, (La Paz: ILDIS).
- ILDIS/CEBEM, 1993, **Foro Político Electoral. Los programas de los partidos**. (La Paz).
- ILDIS/CESU, 1996, **Democracia y participación popular**. (La Paz: ILDIS).
- Konrad Adenauer-Stiftung, 1995, **La aplicación del artículo 60 de la Constitución Política del Estado. Documentos de Trabajo no. 10**, diciembre. (La Paz: Konrad Adenauer Stiftung).

Lazarte, Jorge, 1991, **"Coyuntura Política". Informe Confidencial.** (La Paz: Müller & Asociados).

"Elecciones municipales y crecimiento de la incertidumbre: Bolivia", 1991b **Boletín Electoral Latinoamericano**, N° VI, julio-diciembre. (San José: CAPEL).

"Partidos, democracia e informalización de la política", 1992, en: Mayorga René Antonio, **Democracia y gobernabilidad en América Latina.** (Caracas: CEBEM/ILDIS/ Nueva Sociedad).

"Elecciones municipales: Bolivia", 1993, **Boletín Electoral Latinoamericano**, N° X, julio-diciembre. (San José: CAPEL).

Bolivia: Certezas e incertidumbres de la democracia. Problemas de representación y reforma política, 1993. (La Paz: ILDIS/Los Amigos del Libro).

Lijphart, Arend, 1984, **Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries.** (New Haven and London: Yale University Press).

"The Political Consequences of Electoral Laws, 1945-1985", 1990, **American Political Science Review.** Vol. 84, No. 2.

Linz, Juan J., 1994, "Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference?", en Linz Juan J. and Valenzuela Arturo, **The Failure of Presidential Democracy. Comparative Perspectives.** Vol. 1, (Baltimore: The Johns Hopkins University Press).

Malloy James/Gamarra Eduardo, 1995, "The Patrimonial Dynamics of Bolivia's Party System", en Mainwaring Scott and Scully Timothy (eds.), **Building Democratic Institutions: Parties and Party Systems in Latin America.** (Stanford: Stanford University Press).

Mayorga, René Antonio, 1987, (comp.) **Democracia a la Deriva** (La Paz: CLACSO/CERES).

De la Anomia política al Orden democrático. Democracia, Estado y Movimiento sindical, 1991, (La Paz: CEBEM).

Democratización y Modernización del Estado en Bolivia", 1991, **Cuadernos del CEBEM**, no. 1, (La Paz: CEBEM).

"Bolivie: Le role des élections dans la phase de transition et consolidation", 1992, **Problemes d'Amérique Latine** No. 7, (Paris: Octobre-Décembre).

Democracia y gobernabilidad en América Latina, 1992 (coord.), (Caracas: CEBEM/ILDIS/Nueva Sociedad).

"**Gobernabilidad en entredicho: conflictos institucionales y sistema presidencialista**", 1992, en: Mayorga, René Antonio (coord.), op.cit.

"La democracia en Bolivia: El rol de las elecciones en las fases de transición y consolidación", 1992, en: Cerdas-Cruz Rodolfo, Rial Juan y Zovatto Daniel, **Una tarea inconclusa. Elecciones y democracia en América Latina 1988-1991**. (San José: IIDH/CAPEL).

"Reforma política y consolidación de la democracia en Bolivia", 1993, en: Gabriel Murillo (ed.), **Hacia la consolidación democrática andina**. (Bogotá: Universidad de Los Andes).

"Outsiders y Kataristas en el sistema de partidos, la política de pactos y la gobernabilidad en Bolivia", 1994, en: Perelli Carina (ed.), **Los Partidos políticos en América Latina**. (San José: IIDH/CAPEL).

"Gobernabilidad y reforma política. La experiencia de Bolivia", 1994b, **América Latina HOY. Revista de Ciencias Sociales**. SEPLA, Universidad Complutense de Madrid, N° 8, (Madrid, junio).

"Bolivie: élections générales de 1993 et système politique", 1994c, **Problemes d'Amérique Latine**, no. 15, (Paris, octobre-décembre).

"Sistema político, Estado y Fuerzas Armadas en América Latina", 1994d, en: Barrios Morón Raúl y Mayorga René Antonio, **La cuestión militar en cuestión. Democracia y Fuerzas Armadas**. (La Paz: CEBEM).

Antipolítica y Neopopulismo, 1995, (La Paz: CEBEM).

"Neopopulist actors and Democracy in Latin America: A Comparative Analysis of Peru, Brazil, and Bolivia", 1995, **Austrian Journal for Development Studies**, vol. XI, N° 1, (Vienna).

"Gobernabilidad y régimen democrático: Problemas institucionales", 1995, Mundo Nuevo. **Revista de Estudios Latinoamericanos**. Vol. XVIII, nrs. 2-3, (Caracas, abril-septiembre).

Mayorga, René Antonio/Nohlen, Dieter, 1992, "Länderanalyse Bolivien", **Handbuch der Dritten Welt**, Nohlen, Dieter/Nüscheler, Franz (eds.). (Bonn: Verlag J.H.W. Dietz Nachf).

Ministerio de Desarrollo Humano, 1994, **Mapa de Pobreza: Una Guía para la Acción Social** (La Paz).

Molina, Carlos Hugo, 1995, "La Participación popular y los retos del futuro", en Secretaría Nacional de Participación Popular (ed.), **Debate Nacional sobre la ley de participación popular**. (La Paz: Unidad de Comunicación/SNPP).

Movimiento Bolivia Libre, 1994, Caso Narcovínculos. Intervención del diputado Juan del Granado. (La Paz).

O'Donnell, Guillermo and Schmitter, Philippe C., 1986, **Transitions from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions about Uncertain Democracies**. (Baltimore: John Hopkins University Press).

Peñaranda, Susana/Chávez, Omar, 1992, **El MIR entre el pasado y el presente**. (La Paz)

Quiroga, Luis Alberto, 1993, "Elecciones generales: Bolivia, 6 de junio de 1993". **Boletín Electoral Latinoamericano IX**, enero-julio. (San José: CAPEL).

Ramos Jiménez, Alfredo, 1995, **Los partidos políticos en las democracias latinoamericanas**. (Mérida: Universidad de los Andes).

Revista Síntesis, 1991, "**Bolivia, pensamiento, Política, Economía, Relaciones Internacionales**". No. 14, mayo-agosto. (Madrid).

Rial, Juan, 1995, "Las instituciones democráticas y la acción de los partidos políticos en los países andinos". **Documento de Trabajo**. (Montevideo: PEITHO).

Romero Ballivián, Salvador, 1993, **Geografía electoral de Bolivia**. (La Paz: CEBEM/ILDIS).

Saravia, Joaquín/Sandoval, Godofredo, 1991, **Jach'a Uru: La esperanza de un pueblo? Carlos Palenque, Radio/TV popular y los actores populares urbanos en La Paz.** (La Paz: CEP/ILDIS).

Sartori, Giovanni, 1987, **Partidos y Sistemas de partidos.** (Madrid: Alianza Editorial).

"La influencia de los sistemas electorales", 1988, en Duverger Maurice y Sartori, Giovanni, **Los sistemas electorales** (San José: CAPEL).