

## **PARTIDOS POLITICOS Y DEMOCRACIA EN BOLIVIA**

**Fernando Mayorga**

*Ensayo escrito en agosto de 2008 e incluido en **Political Parties and Democracy**,  
Volume V, Kay Lawson, editora, Greenwood/Praeger (en prensa).*

En octubre de 1982 se inició el ciclo democrático más extenso en la historia de Bolivia. En 1978, después de quince años de “golpes de estado” y gobiernos militares, se inició una conflictiva transición a la democracia y recién cuatro años después fue instalado el primer gobierno civil. Desde entonces, la democracia ha funcionado bajo ciertos rasgos institucionales entre los que sobresalen los siguientes aspectos: régimen presidencialista de carácter híbrido, sistema electoral mixto y multipartidismo moderado. Estas características del sistema político son susceptibles de sufrir importantes modificaciones porque está en curso una reforma constitucional que fue aprobada por una Asamblea Constituyente, a fines de 2007, y debe ser ratificada o rechazada en un referéndum.

El carácter híbrido del sistema de gobierno presidencialista es resultado de la vigencia de una norma constitucional que establece la posibilidad de la elección congresal del presidente de la República cuando ningún candidato obtiene mayoría absoluta de votos. Entre 1982 y 2002 se realizaron cinco elecciones generales y en ninguna contienda hubo ganador con mayoría absoluta en las urnas. Así, la vigencia de esa norma constitucional y los resultados electorales indujeron a los partidos políticos a conformar coaliciones parlamentarias y/o de gobierno para elegir al presidente y establecer lazos de cooperación entre los poderes ejecutivo y legislativo para proporcionar estabilidad política a la gestión gubernamental. Esta modalidad de interacción partidista se denominó “democracia pactada” y el régimen de gobierno fue caracterizado como presidencialismo “parlamentarizado” o “híbrido” (Mayorga René 1992, Gamarra 1992). En las elecciones generales de 2005, por primera vez un candidato obtuvo mayoría absoluta de votos y el gobierno fue asumido por el partido vencedor sin necesidad de establecer acuerdos parlamentarios.

El sistema electoral define un modelo de presentación política que combina lo territorial en la cámara alta y lo poblacional en la cámara baja. En el primer caso, cada uno de los nueve departamentos<sup>1</sup> tiene tres senadores, dos por mayoría y uno que corresponde a la primera minoría. Hasta 1997, los diputados eran elegidos en distritos departamentales en lista única y mediante un sistema proporcional; después se adoptó un sistema mixto que combina la representación proporcional en los departamentos y la regla de mayoría simple en distritos uninominales. Además, en los comicios generales de 2005 se incorporaron nuevas organizaciones en la competencia electoral (agrupaciones ciudadanas y pueblos indígenas) eliminando la exclusividad que tenían los partidos políticos para presentar candidatos. También ese año -mediante un acuerdo político- se realizó por primera vez la elección directa de autoridades políticas en los departamentos (prefectos), pese a que su designación es una atribución constitucional del presidente de la República.

Finalmente, el sistema de partidos presenta un formato multipartidista moderado con un promedio de cinco partidos relevantes, esto es, con capacidad para participar en la conformación de coaliciones parlamentarias y de gobierno, o para realizar una eficaz labor opositora. El sistema de partidos sufrió un par de modificaciones importantes en su composición con el surgimiento de fuerzas políticas que representaban nuevas demandas e identidades sociales. Asimismo, las relaciones entre los partidos transitaron de una tendencia centrípeta, predominante desde 1985 y hasta fines de la década de los noventa, a una situación de polarización ideológica que se agravó desde el año 2003, debido también a la irrupción de movimientos sociales con demandas políticas que provocaron el paulatino debilitamiento del sistema de partidos.

En este capítulo evaluamos el desempeño de los partidos políticos respecto a la democracia en un contexto nacional sometido a situaciones de crisis y cambio político. Crisis y cambio que se expresaron en modificaciones en la composición del sistema de partidos y en el papel de los

---

<sup>1</sup> La división político-administrativa establece la existencia de departamentos, provincias, municipios (secciones de provincia) y cantones. La autonomía municipal está vigente desde 1987 y fue ampliada a todas las secciones de provincia desde 1995. El nivel departamental es motivo de debate respecto a la conformación de gobiernos autónomos como una modalidad de descentralización política.

partidos políticos, sobre todo a partir de la adopción de instituciones de democracia participativa desde el año 2004. Para analizar las mutaciones en el sistema de partidos consideramos la influencia de líneas de conflicto o clivajes (*cleavages*) que dividen la sociedad y asumen un cauce institucional determinando la emergencia, disolución y renovación de los partidos (Ramos 1995). Para analizar el papel de los partidos políticos evaluamos las reformas institucionales adoptadas para resolver aspectos deficitarios en el funcionamiento del sistema político como respuesta a demandas sociales de mayor representatividad y participación. Este aspecto es muy importante porque la historia política de Bolivia se caracteriza por una fuerte presencia de sindicatos y movimientos sociales en el proceso político poniendo en cuestión el protagonismo de los partidos.

### **1. Fases en el sistema de partidos**

El sistema de partidos se configura y reorganiza en este período al influjo de diversas líneas de conflicto que ponen en juego asuntos económicos, territoriales y étnico-culturales. El clivaje estado/mercado se expresa en una contradicción entre políticas económicas que apoyan el intervencionismo estatal o su liberalización mediante la promoción de la inversión privada. A partir de 1985 se produjo una transición del estatismo al neoliberalismo mediante la implementación de medidas de ajuste estructural, empero, desde mediados de la presente década se inició un retorno al protagonismo del estado. Por otra parte, el centralismo es un rasgo dominante en la organización del estado boliviano y la lucha de las regiones por la descentralización política desató varios conflictos en el transcurso de la historia. En los años noventa, las reformas institucionales privilegiaron la descentralización política municipal, en cambio el nivel subnacional –departamental- solamente fue motivo de una desconcentración administrativa. En la década del 2000 surgió una demanda de descentralización política bajo la modalidad de autonomías departamentales que es motivo de controversia y conflicto porque pone en cuestión el carácter unitario del estado boliviano. Finalmente, el clivaje étnico es una manifestación de la diversidad cultural que surgió de la conquista y colonización española sobre los pueblos indígenas y se mantiene desde la creación de la República en 1825. Los procesos de modernización del liberalismo decimonónico y del nacionalismo del siglo XX promovieron

políticas de homogeneización cultural que no tuvieron éxito como en otros países de América Latina. En el período democrático, las demandas de carácter étnico fueron asumiendo una importancia creciente como parte del proceso de democratización y ciudadanía. Sin embargo, las principales transformaciones se dieron en la política porque se organizaron partidos vinculados a los sindicatos campesinos y las organizaciones indígenas y, en enero de 2006, un dirigente campesino de origen indígena asumió la presidencia de la República. Su partido promueve un cambio constitucional que privilegia los derechos colectivos de los pueblos indígenas y de las comunidades campesinas en desmedro de las reivindicaciones regionales de autonomía departamental. Actualmente existe una contradicción entre demandas, grupos sociales y actores políticos que expresan los clivajes regional y étnico-cultural y se manifiesta en una intensa disputa en torno a la reforma estatal, en particular, respecto a la distribución territorial del poder.

A partir de esas consideraciones, es posible definir tres fases en la historia del sistema de partidos. Una primera fase de carácter fundacional, comprendida entre 1982 y 1985, se caracteriza por la debilidad de las instituciones políticas en general. Las expectativas en la transición democrática se tradujeron en una explosión de demandas sociales canalizadas por los sindicatos obreros y campesinos que habían sido protagonistas en la lucha contra la dictadura militar. Estas demandas no fueron respondidas positivamente debido al agravamiento de una crisis inflacionaria y los sectores sociales que apoyaban al gobierno asumieron medidas de protesta. Además, el gobierno --una coalición electoral de partidos nacionalistas y grupos de izquierda-- carecía de mayoría parlamentaria y la pugna entre el poder ejecutivo y legislativo provocó una crisis política. Esta situación de ingobernabilidad fue resuelta mediante un acuerdo político que decidió el acortamiento del período presidencial y la convocatoria a elecciones generales de manera anticipada. Los partidos políticos encararon una nueva fase con el desafío de resolver la crisis económica y la necesidad de establecer pautas de estabilidad política.

La segunda fase es una etapa de adaptación y estabilidad del sistema de partidos que transcurre entre 1985 y principios de la presente década, cuando los partidos actúan bajo una tendencia centrípeta en torno a un modelo económico dirigido a reducir la intervención estatal en

la economía. El neoliberalismo fue la respuesta al clivaje estado/mercado y su aplicación se manifestó en la adopción de medidas de ajuste estructural para detener la hiperinflación y en la capitalización de las empresas públicas mediante la inversión de capital extranjero. El esquema político que acompañó esta orientación en la economía se caracterizó por la formación de gobiernos de coalición entre partidos tradicionales que alternaron en el manejo gubernamental durante diecisiete años. En esta fase surgieron nuevos partidos políticos que expresaban demandas e identidades sociales de carácter nacionalista y étnico-cultural pero se adaptaron a las reglas de la democracia representativa. La estabilidad política fue garantizada mediante pactos que permitieron que el poder ejecutivo sea respaldado por el voto mayoritario del congreso. Sin embargo, este esquema de gobernabilidad entró en crisis a partir del 2000, cuando empezaron las protestas populares contra el neoliberalismo y la “democracia pactada”. Los resultados de las elecciones generales de 2002 ratificaron esa tendencia porque se alteró la composición del sistema de partidos con la presencia de fuerzas opositoras de izquierda vinculadas al movimiento campesino e indígena. Se conformó la última coalición gubernamental entre partidos tradicionales pero la polarización política y la protesta social provocaron una crisis que derivó en la renuncia presidencial.

La tercera fase comienza en octubre de 2003 cuando una revuelta popular provocó el derrumbe del gobierno elegido quince meses antes, sin embargo, el derrotero de esta fase es incierto porque la crisis política se ha transformado en una profunda crisis estatal. Su inicio está signado por protestas sociales contra el neoliberalismo y por la crisis de la democracia representativa centrada en los partidos políticos. Las protestas populares provocaron dos renuncias presidenciales en un lapso de veinte meses y la crisis política fue resuelta con el adelantamiento de elecciones generales para fines de 2005. Esos comicios dieron como resultado la primera victoria de un candidato con mayoría absoluta en las urnas y la formación de un gobierno sin coalición y con un programa estatista e indigenista. El sistema de partidos sufrió una profunda recomposición porque desaparecieron varios partidos tradicionales y se consolidaron organizaciones políticas de izquierda fuertemente imbricadas con el movimiento campesino e indígena. El neoliberalismo empezó a ser sustituido por una política de nacionalización de las empresas públicas para restituir el protagonismo estatal en la economía y la democracia

representativa fue ampliada con la utilización de mecanismos de democracia participativa, como el referéndum. La reforma estatal fue encarada en una asamblea constituyente que aprobó un texto constitucional que privilegia las demandas del movimiento campesino e indígena pero es rechazada por algunos movimientos regionales con apoyo urbano que reivindican la autonomía departamental, una modalidad de descentralización política del estado. La contradicción entre las demandas étnicas y regionales en torno a la distribución territorial del poder provocó el fracaso del proceso constituyente y la polarización en el sistema de partidos. A eso se suma la complejización del sistema político porque se combinan dos hechos novedosos: una figura de “gobierno dividido”, porque la oposición controla la cámara alta, y un esquema de “división vertical de poderes”, porque la mayoría de los prefectos son adversarios del presidente de la República. Esta situación ha provocado una crisis de gobernabilidad que se mezcla con la debilidad de la mediación partidista y la fuerza de la movilización social poniendo un signo de interrogación al futuro de la democracia.

A continuación analizamos las fases en la historia del sistema de partidos tomando en cuenta los resultados electorales, las interacciones entre oficialismo y oposición y las políticas adoptadas para responder a las líneas de conflicto que expresan la crisis estatal e inciden en la labor gubernamental.

#### *Fase fundacional (1982-1985)*

En octubre de 1982, después de un complejo y conflictivo proceso de transición del autoritarismo a la democracia, se instauró el primer gobierno civil con la presidencia de Hernán Siles al mando de la coalición electoral Unidad Democrática y Popular UDP, conformada por Movimiento Nacionalista Revolucionario de Izquierda MNRI, Partido Comunista Boliviano PCB y Movimiento de Izquierda Revolucionario MIR. Este frente había vencido en las elecciones generales de 1980 pero no pudo asumir el gobierno debido a un golpe militar. En esa ocasión, los resultados electorales mostraron una tendencia predominante de voto por agrupaciones de izquierda que, en conjunto, alcanzaron alrededor de la mitad de los sufragios, aunque la UDP (con 34.1%) no pudo articular esa tendencia electoral y convertirla en mayoría congresal. Los

partidos considerados de centro obtuvieron una votación cercana a un tercio de la votación, sobresaliendo el Movimiento Nacionalista Revolucionario MNR con 17%. Como tendencia, la derecha partidista obtuvo alrededor de la quinta parte de los sufragios, con predominio de Acción Democrática Nacionalista ADN con 14.8% (Cuadro 1). Estas tendencias de votación ocultaban la dispersión de fuerzas porque en esa contienda electoral participaron 13 candidaturas y 11 fuerzas políticas lograron presencia parlamentaria, poniendo de manifiesto la fragmentación de la representación política. El relativo consenso partidista en torno al repliegue de los militares y al reconocimiento de la victoria de la UDP fue desplazado por la polarización política. La pugna entre oficialismo y oposición paralizó la labor gubernamental y se agudizó la crisis económica heredada de los regímenes dictatoriales.

El resultado fue la desarticulación del frente gobernante presionado por dos extremos: la movilización sindical, mediante protestas callejeras, y la oposición parlamentaria, a través del boicot a las iniciativas gubernamentales. Mientras la izquierda se escindió entre el oficialismo gubernamental y las organizaciones sindicales, las fuerzas de centro y derecha (MNR y ADN) desplegaron una acción opositora convergente mediante el control de las cámaras legislativas.

El flamante sistema de partidos operaba bajo una lógica amigo-enemigo y esta pugna se manifestó en una labor opositora en el parlamento que obstruyó las iniciativas del poder ejecutivo, ahondando la debilidad en la conducción gubernamental. Además, la minoría congresal de la UDP favoreció la labor de los partidos de oposición y debilitó al gobierno en sus negociaciones con el movimiento sindical.

La crisis económica agudizada por la hiperinflación y manifiesta en la multiplicación de huelgas y protestas sectoriales, junto con la inestabilidad política por el mutuo bloqueo institucional entre el poder ejecutivo y legislativo, llevaron a caracterizar esta situación como una “democracia a la deriva” (Mayorga René 1987). La crisis fue resuelta a fines de 1984 mediante un consenso inter partidista que determinó el adelantamiento de las elecciones generales inicialmente previstas para 1986. El procedimiento fue novedoso porque se organizó un “diálogo por la democracia” con la mediación de la Iglesia católica y con la participación de partidos y actores

sociales -sobre todo empresariales-, constituyéndose en el primer ejercicio de concertación que, significativamente, no contó con la participación de los sindicatos obreros y campesinos. La derrota del sindicalismo favoreció el protagonismo de los partidos que empezaron a jugar un papel protagónico en la representación política.

En esta fase se eliminaron los riesgos de una regresión al autoritarismo militar con la adopción de un acuerdo que permitió resolver la crisis política con una solución electoral. Empero, también se puso en evidencia la debilidad del ejercicio gubernamental cuando el gobierno carece de mayoría parlamentaria y el sistema de partidos funciona bajo un esquema de polarización. Si la inestabilidad política puso en la agenda política el tema de la gobernabilidad como condición de manejo gubernamental, la agudización de la crisis económica puso en debate el papel del estado y del mercado. Además, el escaso grado de institucionalización democrática se manifestó en el hecho de que el adelantamiento de las elecciones generales no se ciñó estrictamente a las normas constitucionales y porque la suscripción del acuerdo exigió la mediación de la Iglesia católica, un actor ajeno a la política institucional.

#### *Fase de adaptación y estabilidad (1985-2002)*

Los resultados electorales de 1985 provocaron una recomposición del espectro partidista. Se presentaron 18 candidaturas, empero, el número de partidos que accedió al parlamento se redujo a diez fuerzas política y la presencia parlamentaria se concentró en tres partidos: ADN, MNR y MIR<sup>2</sup>. En contraste con los anteriores comicios, las tendencias de derecha y centro obtuvieron más de la mitad de la votación (ADN 28.6% y MNR 26.4%), en cambio la izquierda mostró signos de un evidente debilitamiento expresado en la desaparición del MNRI y en la dispersión de las fuerzas políticas vinculadas al sindicalismo obrero y campesino, a excepción del MIR (8.9%) convertido en tercera fuerza parlamentaria (Cuadro 2).

---

<sup>2</sup> Movimiento Nacionalista Revolucionario MNR fue fundado en 1941, Movimiento de Izquierda Revolucionaria MIR data de 1971 y Acción Democrática Nacionalista ADN se organizó en 1979. El MNR fue actor principal de la revolución nacionalista en los años cincuenta; el MIR nació como corriente de orientación socialista y jugó un papel importante en la transición democrática; y ADN era un partido conservador organizado en torno a la figura del ex-dictador Hugo Bánzer que gobernó entre 1971-1978.



En esta gestión gubernamental se inauguró la lógica de pactos partidistas a través del establecimiento de un acuerdo congresal entre el partido de gobierno MNR y la principal fuerza opositora ADN para apoyar la gestión presidencial de Víctor Paz. Entre 1985 y 1989, pese a sus iniciales diferencias programáticas, estos partidos adoptaron una postura común respecto a las medidas de ajuste estructural en la economía y a la necesidad de asegurar la estabilidad política mediante la colaboración entre el poder ejecutivo y el congreso.

La implementación de una nueva política económica frenó la hiperinflación y sentó las bases de un modelo económico dirigido a dismantelar el Estado intervencionista. Las medidas de ajuste estructural, en consonancia con las recomendaciones del “consenso de Washington”<sup>3</sup>, fueron una respuesta al clivaje estado/mercado. Para implementar estas medidas de orientación neoliberal se suscribió un “pacto por la democracia” entre MNR, partido que en el pasado había liderado una revolución nacionalista, y ADN, hasta entonces solitaria posición de crítica al estatismo. Aparte de sus efectos financieros, la aplicación de esta política económica provocó la desestructuración del poderoso sindicalismo obrero, cuyo debilitamiento consolidó, indirectamente, el protagonismo partidista. La estabilidad política se sustentó en el pacto congresal entre el partido de gobierno y la principal fuerza de oposición y el sistema de partidos se transformó en el espacio decisivo para la toma de decisiones. De esta manera, se forjó un esquema de gobernabilidad denominado “democracia pactada”.

Esta tendencia se reforzó en 1989, cuando los tres partidos tradicionales: MNR (23.1 %), ADN (22.6%) y MIR (19.6%) concentraron casi dos tercios de la votación, en cambio la oposición aglutinada en el frente Izquierda Unida obtuvo el 7.2%. El número de partidos se redujo notablemente por efecto de enmiendas introducidas en la ley electoral y de diez fuerzas electorales solamente cinco partidos obtuvieron representación parlamentaria. Una novedad de estos comicios fue la aparición de Conciencia de Patria CONDEPA que obtuvo el cuarto lugar

---

<sup>3</sup> Conjunto de reformas macroeconómicas de ajuste estructural diseñadas por los organismos financieros internacionales con sede en Washington DC para promover el crecimiento de América Latina privilegiando las fuerzas del mercado. Sus orientaciones económicas e ideológicas influyeron en los gobiernos de la región hasta tomar la forma de un programa de alcance general que tuvo su mayor incidencia en los años noventa. (Williamson 1989).

con 11% de la votación<sup>4</sup> (Cuadro 3). Este partido fue la primera expresión del neopopulismo, un fenómeno político que surgió a fines de los años ochenta en varios países de América Latina en torno a líderes que criticaban a los partidos tradicionales, y esta corriente política se reforzó con la creación de Unidad Cívica Solidaridad UCS. Su presencia fue muy importante porque representaban a sectores pobres y marginados (particularmente migrantes, comerciantes y mujeres campesinas) y ocuparon el espacio de la izquierda en el sistema de partidos, así como incorporaron nuevas identidades sociales en la representación política, con el arribo de la primera mujer indígena al parlamento. También plantearon demandas de redistribución cuestionando la orientación de la nueva política económica porque su apoyo electoral estaba basado en la realización de labores asistencialistas en beneficio de la gente pobre. Sin embargo, la existencia de dos partidos de similar catadura impidió que el neopopulismo tenga posibilidades de disputar la presidencia como aconteció en otros países de la región.

La irrupción del neopopulismo se había producido en las contiendas electorales en el nivel municipal; un ámbito en el que se conformaron gobiernos locales desde 1987 como parte del proceso de democratización, aunque de manera circunscrita a las ciudades y algunas provincias. Así, en 1989 y 1991, Condepa y UCS representaron en conjunto a un tercio del electorado, ocupando alternativamente el tercer lugar en los comicios. En ambas contiendas los partidos tradicionales obtuvieron más de la mitad de la votación y la victoria correspondió al oficialista Acuerdo Patriótico –una coalición formada por ADN y MIR- y la izquierda no superó la décima parte de los votos. En 1991, el neopopulismo alcanzó el cenit de su desempeño electoral. Este resultado puso en evidencia dos hechos. En primer lugar, ambos partidos enfrentaban barreras para su crecimiento electoral debido a su incapacidad para interpelar a sectores de clase media y alta; en el caso de Condepa, además, por la concentración de su base electoral en un departamento que le impidió convertirse en un partido con presencia nacional. En segundo lugar, los partidos tradicionales, ante el avance neopopulista, modificaron sus prácticas y discursos para disputar su base social de raigambre popular. Por otra parte, no existía una correspondencia entre la fuerza municipal del neopopulismo y su importancia política en el escenario nacional, puesto que UCS

---

<sup>4</sup> Max Fernández, el otro líder neopopulista, fue excluido de la contienda electoral de 1989 cuando las encuestas le otorgaban un lugar interesante. Su partido sufrirá varias vicisitudes antes de participar en las elecciones municipales de ese año (Mayorga Fernando 1991)

carecía de representación parlamentaria y Condepa no participó en la coalición gubernamental que gobernó entre 1989-1993. Es decir, la articulación del neopopulismo al sistema político era parcial y periférica y se disiparon los temores de que estos partidos adopten posturas contestatarias porque realizaron pactos con las fuerzas tradicionales.

La presencia del neopopulismo modificó el espectro ideológico convencionalmente dividido entre izquierda y derecha y fortaleció la “democracia pactada”. De esta manera, se produjo la convergencia de los partidos hacia un centro ideológico donde convivían la democracia representativa y el neoliberalismo económico.

Esta tendencia centrípeta adoptó un cariz definitivo en 1989 con la elección presidencial de Jaime Paz del MIR mediante un acuerdo entre ADN y MIR, que habían ocupado el segundo y tercer lugar en la contienda electoral. Los efectos de la formación de esta coalición de gobierno fueron diversos. En la medida que el MIR era un partido de izquierda y ADN una fuerza de derecha, este pacto diluyó la polarización ideológica en el sistema de partidos y se estableció un discurso dominante –que definimos como neoliberalismo democrático- en torno al cual se ordenó el escenario político. El neoliberalismo democrático puede concebirse bajo la forma de una herradura que presenta en un polo a la democracia representativa y en el otro polo al neoliberalismo económico, y en ese espacio se situaban e interactuaban los partidos con presencia parlamentaria<sup>5</sup>. En esas circunstancias, el MIR era afín al polo democracia representativa –por su lucha contra la dictadura militar- pero era reacio al neoliberalismo económico –por su visión de izquierda-. En cambio, ADN era sólido en relación al polo neoliberalismo económico –por su tendencia derechista- pero su convicción en la democracia representativa era una incógnita –puesto que su jefe había sido dictador. Así, en funciones de gobierno, el MIR pasó a administrar el ajuste estructural e inició la privatización de las empresas estatales, es decir, se adscribió al neoliberalismo económico. Por su parte, el apoyo de ADN para la elección congresal de Jaime Paz, candidato con menor votación que Hugo Bánzer, reforzó su adhesión a las reglas de la democracia representativa. De esta manera, desaparecieron del escenario político los riesgos de un retroceso autoritario o de una rectificación del modelo económico. Además, la principal

fuerza opositora (MNR) era el partido que combinaba más nítidamente ambos polos del neoliberalismo democrático.

Aparte de la convergencia entre tiendas políticas de izquierda y derecha para administrar el gobierno, se produjo otro hecho decisivo. La irrupción de los partidos neopopulistas no puso en entredicho la tendencia hegemónica del neoliberalismo democrático; al contrario, esta tendencia fue reforzada porque ambos partidos se adaptaron a la lógica de pactos. En 1989, Condepa apoyó la elección presidencial de Jaime Paz y se hizo cargo de la administración de una entidad de desarrollo regional, además, entre 1991 y 1995 accedió al control del municipio de La Paz, sede de gobierno, con apoyo de ADN y MIR. Por su parte, UCS estableció un acuerdo post electoral con el MNR en 1989 y 1991, para dirigir gobiernos municipales en varias ciudades importantes. Más adelante, los partidos neopopulistas formaron parte de coaliciones gubernamentales poniendo en evidencia la fuerza de la tendencia centrípeta que caracterizaba el funcionamiento del sistema de partidos y definía la orientación de las reformas económicas y políticas.

En la gestión gubernamental 1989-1993 se profundizó la liberalización de la economía con la privatización de empresas estatales de rango menor y la suscripción de contratos de riesgo compartido con capitales extranjeros. En cambio, la reforma política adquirió un cariz especial por la necesidad de perfeccionar el sistema electoral y responder a los cuestionamientos a la democracia representativa que se concentraban en una crítica a los partidos tradicionales. La reforma política, aspecto que analizamos más adelante, se refirió a las reglas electorales, la descentralización administrativa y la independencia del poder judicial. Varias transformaciones institucionales fueron introducidas en una propuesta de reforma constitucional y se diseñó una ley para regular el funcionamiento de los partidos políticos. Es decir, disminuyeron los problemas de gobernabilidad y las demandas sociales se concentraron en temas de participación, representatividad y calidad de las instituciones democráticas.

En esta fase, los partidos relevantes se adaptaron a los códigos del neoliberalismo democrático, cuyo predominio expresaba la superación de los clivajes autoritarismo/democracia y

---

<sup>5</sup> Esta caracterización es una analogía del estudio realizado por Luis H. Antezana (1983) en torno al nacionalismo

estado/mercado. Sin embargo, aparecieron en escena otras líneas de conflicto, sobre todo en relación a la cuestión étnica, con demandas de reconocimiento de multiculturalismo e inclusión política de los pueblos indígenas. Esta reivindicación fue impulsada con mayor fuerza por las organizaciones campesinas e indígenas a partir de 1992, en ocasión de la conmemoración del “descubrimiento de América. Otro conflicto, como resultado de la aplicación del neoliberalismo, se manifestó en la tensión entre privatización y redistribución. El impacto negativo del repliegue del estado en la ejecución de políticas sociales fue indirectamente respondido por las acciones de asistencialismo que caracterizaron la labor de los líderes neopopulistas. Ambos aspectos – demandas étnicas y políticas sociales- tuvieron influencia en las campañas y ofertas electorales de 1993.

Los resultados electorales de 1993 produjeron el retorno del MNR a la conducción gubernamental. La victoria de Gonzalo Sánchez fue la más nítida de esta fase con la obtención del 33.8% de la votación. La ex coalición gubernamental (Acuerdo Patriótico, entre ADN y MIR) obtuvo el 20% y el neopopulismo alcanzó alrededor del tercio del apoyo electoral (Condepa con 13.6% y UCS con 13.1%), evidenciando un relativo estancamiento (Cuadro 4). Vale decir, en 1993 el sistema de partidos se estabilizó con cinco fuerzas relevantes que compartían los códigos del neoliberalismo democrático y esta coincidencia se manifestó en el establecimiento de acuerdos entre oficialismo y oposición para encarar varias reformas. Con todo, se produjeron algunos cambios en las estrategias y discursos de los partidos. El MNR invitó como candidato vicepresidencial a un intelectual indígena<sup>6</sup> en una estrategia para disputar las bases electorales de Condepa e interpelar al movimiento campesino e indígena, cuyas reivindicaciones adquirirían importancia creciente. El candidato del MNR había reconocido que “en Bolivia no hay que tener solamente cabeza, sino también corazón”, refiriéndose a la importancia del asistencialismo en las estrategias electorales. Este balance se tradujo en la inclusión de demandas étnicas y políticas sociales en el diseño de su plan de gobierno.

---

revolucionario, la ideología dominante desde los años cincuenta, conformado por los polos nación y revolución.

<sup>6</sup> Víctor Hugo Cárdenas, el primer indígena que asumió la vicepresidencia, era jefe del Movimiento Revolucionario Tupaj Katari Liberación, una de las ramas del katarismo, corriente sindical e intelectual de los campesinos indígenas aymaras que instaló en la discursividad política el clivaje étnico como una impugnación al colonialismo interno.

La lógica de pactos se manifestó en la conformación de un gobierno de coalición en torno al MNR con el apoyo de UCS, un partido de izquierda moderada, Movimiento Bolivia Libre MBL, y el Movimiento Revolucionario Tupac Katari de Liberación MRTKL. Por su parte, la oposición se concentró en ADN y MIR que estaban de acuerdo con las directrices generales del modelo político y económico. La nueva política económica adquirió un carácter integral en la gestión gubernamental 1993-1997 mediante la capitalización de las empresas monopólicas del Estado a través de la inversión de capital transnacional. El clivaje regional fue respondido privilegiando el desarrollo local con una ley que reconoció órganos de gobierno democrático en todos los municipios. Los gobiernos municipales se fortalecieron recibiendo recursos fiscales de acuerdo a la cantidad de habitantes, en cambio, los departamentos solamente se beneficiaron con una desconcentración administrativa. Estas medidas, junto con un bono de equidad -un monto de dinero proveniente de las acciones de las empresas capitalizadas destinado a personas de la tercera edad- eran respuestas a las demandas de redistribución y acciones para paliar los efectos negativos de la privatización de las empresas estatales. En 1994 se aprobó una reforma constitucional parcial, aunque no se modificaron los artículos relacionados con el régimen económico; los cambios estuvieron dirigidos al sistema político para resolver aspectos deficitarios en el funcionamiento de las instituciones democráticas. En respuesta al clivaje étnico se adoptaron varias disposiciones constitucionales entre las que sobresalían el reconocimiento de la diversidad étnica y cultural de la sociedad, la formalización de las organizaciones y autoridades indígenas y campesinas, la entrega de tierras comunitarias a los pueblos indígena y el reconocimiento de normas de derecho consuetudinario, adicionalmente se puso en marcha una política educativa que incorporó componentes de interculturalidad y bilingüismo. Es decir, el neoliberalismo económico se combinó con la democratización en el nivel municipal y con la adopción de políticas de carácter multiculturalista.

Los resultados de las elecciones generales de 1997 ratificaron la estabilidad del sistema de partidos y afianzaron su carácter multipartidista moderado, puesto que se mantuvieron cinco fuerzas parlamentarias relevantes. El partido vencedor fue ADN con 22.3%, MNR obtuvo el segundo puesto con 18.2%, Condepa alcanzó 17.2%, MIR logró 16.8%, seguido de cerca por UCS con 16.1% (Cuadro 5). Como corriente, el neopopulismo reprodujo el apoyo de un tercio

del apoyo del electorado y los tres partidos tradicionales obtuvieron más de la mitad de los votos. La izquierda apenas superó el 6%, pero se inició la incursión electoral de los campesinos productores de hoja de coca (cocaleros) que consiguieron cuatro puestos en el parlamento dando origen al Movimiento al Socialismo MAS. La incorporación de nuevas identidades sociales y actores políticos ratificó la capacidad de integración del sistema de partidos puesto que las voces opositoras eran minoritarias y la política institucional aún tenía capacidad para procesar los conflictos y las demandas sociales

La coalición gubernamental se sustentó en la reedición del pacto MIR-ADN, esta vez para elegir como presidente al ex dictador Hugo Bánzer de ADN. La coalición se completó con un partido de reciente creación, Nueva Fuerza Republicana NFR, y se sumaron UCS y Condepa. Esta coalición gubernamental tenía el control absoluto de las cámaras legislativas y la oposición parlamentaria se tornó irrelevante, por lo que los sectores antigubernamentales utilizaron canales ajenos a la política institucional para manifestar sus protestas.

En la gestión 1997-2002, y pese a las intenciones del nuevo frente oficialista de revisar algunas leyes aprobadas en el gobierno anterior, la política económica mantuvo su perfil original. Una novedad fue la adopción de un plan de erradicación total de las plantaciones de hoja de coca, un tema que adquirió creciente importancia al influjo de la presión del gobierno norteamericano que promovía la lucha contra el narcotráfico. La respuesta del movimiento campesino fue la defensa de la hoja de coca convertida en símbolo de resistencia cultural; incorporando nuevos ingredientes a una postura contestataria al neoliberalismo liderada por el MAS. Otra novedad fue la realización de “diálogos nacionales” con la participación de organizaciones de la sociedad civil para definir el uso de los recursos provenientes de la reducción de la deuda externa. Sin embargo, en 2000 se inició un ciclo de protestas sociales contra el neoliberalismo que se combinó con críticas a la “democracia pactada” y demandas de democracia directa bajo la consigna de asamblea constituyente. El cuestionamiento al esquema de gobernabilidad vigente desde 1985 había empezado a manifestarse en 1997 con la presencia de fuerzas contestatarias de izquierda en el parlamento, como el MAS, que combinaron su labor opositora con acciones extraparlamentarias –marchas de protesta y bloqueos de caminos- merced a su imbricación con el movimiento sindical, sobre todo campesino. De esta manera comenzó la articulación de una

propuesta alternativa al neoliberalismo proponiendo mayor protagonismo estatal en la economía, asimismo la capacidad representativa de los partidos políticos fue cuestionada por la acción de movimientos sociales. Una protesta urbana en torno a la privatización del servicio de agua potable y la realización de bloqueos de caminos por parte de sindicatos campesinos y comunidades indígenas dieron inicio a un ciclo de movilizaciones populares que tuvieron consecuencias políticas.

Los efectos políticos se manifestaron en las elecciones generales de 2002 con la mengua de la votación de los partidos tradicionales y la aparición de partidos de nuevo cuño. La victoria correspondió al MNR con 22.4% de los votos, MIR alcanzó el cuarto lugar con 16.3% y ADN obtuvo una escasa votación. Después de diecisiete años, los partidos de la “democracia pactada” obtuvieron menos de la mitad del apoyo del electorado. La oposición se concentró en el MAS que obtuvo el segundo lugar con 20.94%, seguido de Nueva Fuerza Republicana NFR, un partido de tinte neopopulista que alcanzó el 20.91%, y la aparición del Movimiento Indígena Pachakuti MIP (Cuadro 6). La impugnación a la capitalización de las empresas estatales y la demanda de asamblea constituyente marcaron el debate electoral y el resultado de las negociaciones post-electorales fue la elección presidencial de Gonzalo Sánchez del MNR con el apoyo del MIR. Este gobierno se sustentó en una frágil mayoría parlamentaria y enfrentó una vigorosa oposición conformada por fuerzas emergentes (MAS y MIP) que transitaron de la crítica a la privatización al pedido de nacionalización de los recursos naturales, asimismo exigieron la convocatoria a una asamblea constituyente para “refundar el país”.

La tendencia centrípeta motivada por la capacidad hegemónica del neoliberalismo económico y la “democracia pactada” llegó a su fin. El sistema de partidos adquirió rasgos de polarización con el MAS a la cabeza de la oposición y convertido en la segunda fuerza electoral. La mayoría parlamentaria oficialista, antaño condición suficiente para la gobernabilidad, ya no era capaz de producir estabilidad política ni eficacia en el proceso decisional. Tampoco los acuerdos entre oficialismo y oposición eran viables debido a sus diferencias programáticas. La concertación dio paso al enfrentamiento y la crisis política se resolvió con la renuncia del presidente en octubre de 2003 después de una revuelta popular.



*Fase de crisis y polarización (2003-2008)*

La crisis desatada con la renuncia presidencial y la desarticulación de la coalición gubernamental fue resuelta con la sucesión constitucional en la figura del vicepresidente Carlos Mesa que asumió el gobierno sin apoyo parlamentario. Su gestión duró veinte meses porque la crisis siguió su curso y a la polarización en el sistema de partidos se adicionó una intensa pugna entre movimientos sociales que enarbolaban proyectos opuestos. Por una parte, el MAS y el movimiento campesino e indígena exigían la convocatoria a una asamblea constituyente para reformar el estado y la nacionalización de los hidrocarburos. Por otra parte, los partidos tradicionales y el movimiento cívico de varias regiones demandaban autonomía departamental y la elección directa de prefectos. Estos actores desplegaron movilizaciones, cabildos, marchas, bloqueos- que alimentaron la polarización en el sistema de partidos. La crisis política concluyó con otra renuncia presidencial y el adelantamiento de elecciones generales para diciembre de 2005 mediante un acuerdo político adoptado por los partidos bajo presión de los movimientos sociales.

Previamente, en febrero de 2004 se aprobó una reforma constitucional parcial que tuvo consecuencias importantes para el desempeño del sistema de partidos. Se incorporaron mecanismos de democracia participativa, como el referéndum y la asamblea constituyente que transformaron las pautas del proceso decisional y el procedimiento para la reforma constitucional. Además, se modificaron las reglas de la competencia electoral con la incorporación de nuevas organizaciones en la disputa política -agrupaciones ciudadanas y pueblos indígenas- eliminando la exclusividad partidista en la representación política. La inclusión de agrupaciones ciudadanas respondía al temperamento antipartidista dominante en la sociedad y el reconocimiento de los pueblos indígenas como sujetos de participación electoral fue una consecuencia de la importancia del clivaje étnico-cultural expresada en el protagonismo del movimiento campesino e indígena y la conversión del MAS en la principal fuerza política. La combinación de democracia representativa y democracia participativa, así como la apertura de la competencia electoral a organizaciones no partidistas no cerraron el abanico de reformas. En diciembre de 2005 se realizaron las elecciones de prefectos mediante voto ciudadano limitando la prerrogativa presidencial de designar autoridades políticas en el nivel departamental. La demanda de

nacionalización de los hidrocarburos se resolvió mediante un referéndum y se estableció un acuerdo para convocar a consulta ciudadana sobre autonomías departamentales y a elecciones para conformar una asamblea constituyente.

Los resultados de las elecciones generales de 2005 produjeron un profundo cambio en el sistema de partidos. El MAS venció con alrededor del 53% de la votación nacional, la agrupación ciudadana Poder Democrático y Social PODEMOS obtuvo el segundo lugar con 29%, mientras que Unidad Nacional UN sacó alrededor del 8% de la votación y el MNR bordeó el 7%.<sup>7</sup> (Cuadro 7). La victoria de Evo Morales del MAS por mayoría absoluta constituyó un hecho inédito. Por primera vez un candidato accedió de manera directa a la presidencia, sin necesidad de acuerdos parlamentarios. Atrás quedaron dos décadas de gobiernos de coalición conformados mediante pactos entre partidos tradicionales que convergieron en torno al neoliberalismo y la democracia representativa. La victoria del MAS implicó el retorno de la izquierda al poder después de veinte años, aunque con rasgos distintivos porque a diferencia de los partidos obreros y universitarios de antaño, el MAS es un movimiento político que representa demandas campesinas y étnico-culturales, se sustenta en un conglomerado de organizaciones sindicales, movimientos sociales y pueblos indígenas, esgrime un proyecto de nacionalismo estatista y despliega una política internacional afín a Venezuela y Cuba. Finalmente, se articula en torno al liderazgo de Evo Morales, primer presidente de origen indígena, dirigente de los sindicatos de campesinos cocaleros y figura del movimiento antiglobalización.

El sistema de partidos se redujo a cuatro fuerzas con presencia parlamentaria, sin embargo, la polarización se agravó porque se produjo una situación de “gobierno dividido”, debido al control opositor del senado que entró en conflicto con el poder ejecutivo. Paralelamente, se gestó un inédito esquema de “división vertical de poderes” con la elección de prefectos porque la mayoría de los cargos fueron ocupados por candidatos opositores que entraron en conflicto con el gobierno central. Las divergencias entre oficialismo y oposición se agravaron en la Asamblea Constituyente (agosto de 2006 a diciembre de 2007) hasta provocar su fracaso

---

<sup>7</sup> La agrupación ciudadana PODEMOS y Unidad Nacional fueron creados por ex dirigentes de ADN y MIR para participar en los comicios de 2005. El MAS se fundó, oficialmente, en 1999. Es decir, se trata de fuerzas políticas con escasa trayectoria y surgieron por la debacle de los partidos tradicionales.

como espacio de concertación puesto que el MAS aprobó, en medio de cuestionamientos legales, un nuevo texto constitucional con orientación indigenista que debe ser sometido a un referéndum para su ratificación. La respuesta de la oposición parlamentaria y regional fue la aprobación de estatutos autonómicos en varios departamentos mediante referendos, también viciados de ilegalidad. Es decir, la democracia representativa fue superada por una lógica plebiscitaria que alcanzó su cenit a mediados de 2008, con la convocatoria a un referéndum para la revocatoria de mandato del presidente y de los prefectos, pese a que esta figura no estaba reconocida en la Constitución Política del Estado.

En suma, el funcionamiento del sistema de partidos presenta nuevas características debido a la existencia de escenarios políticos e institucionales paralelos al parlamento que debilitan su capacidad para manejar de manera cohesionada el proceso político. Adicionalmente, el sistema de partidos se encuentra sometido a la presión de movimientos sociales que expresan las fracturas regionales y étnico-culturales; fracturas que, también de manera inédita, han provocado enfrentamientos entre civiles que respaldan al partido de gobierno y a la oposición. La crisis política, la polarización ideológica y la conflictividad social son los principales rasgos de esta fase cuyo desenlace es incierto

Con todo, en relación a la transición estatal se produjeron varios hechos. La contradicción entre estado y mercado fue resuelta con una política de nacionalización --inicialmente en el sector de hidrocarburos--, como parte de una política orientada a la restitución del protagonismo estatal en la economía. En relación a esta medida no se produjeron serias discrepancias entre los partidos políticos y la opinión pública apoyó las decisiones gubernamentales. En cambio, no existen coincidencias en torno a la reforma estatal porque las demandas indígenas y las reivindicaciones regionales presentan un carácter mutuamente excluyente. Por una parte, el partido de gobierno promueve una reforma constitucional que privilegia el clivaje étnico con una propuesta de “estado plurinacional” que refuerza los derechos colectivos de los pueblos indígenas y las comunidades campesinas, entre los que se incluyen derechos territoriales. Por otra, la oposición esgrime la autonomía departamental como respuesta al clivaje regional y la circunscribe a la descentralización política del estado, rechazando la redistribución territorial del poder. En suma,

la contradicción entre las demandas étnicas y regionales divide el sistema de partidos, provoca fracturas regionales y agudiza los conflictos sociales. En el transcurso de un cuarto de siglo, la democracia boliviana avanzó entre fases de estabilidad y crisis en el sistema de partidos y su futuro es incierto. Sin embargo, en su camino se produjeron varios avances institucionales. A continuación evaluamos el papel de los partidos políticos en la profundización de la democracia.

## **2. Reforma política y ampliación de la democracia**

La reforma política abarcó diversas facetas pero privilegiamos los cambios referidos a representación y participación. La primera faceta tiene que ver con la capacidad del sistema de representación política para expresar la diversidad de intereses, demandas e identidades de la sociedad, es decir, si representa la “diferencia”<sup>8</sup>. La segunda faceta se refiere a la participación ciudadana en el proceso decisonal y, secundariamente, en la gestión pública. Concebimos esta reforma como un proceso de ampliación de la democracia en la medida que se incorporan reglas e instituciones que promueven la participación y refuerzan la representación mediante la inclusión de diversos sectores sociales y el uso de diferentes procedimientos democráticos. Para efectuar este balance consideramos el papel de los protagonistas puesto que las reformas políticas e institucionales pueden ser impulsadas “por presiones colectivas ‘desde abajo’ (los grupos antes excluidos) o por cálculos estratégicos ‘desde arriba’ (los líderes y gobernantes ya existentes)”<sup>9</sup>. En la década de los noventa, los cambios fueron promovidos por los partidos y sin la participación de los sindicatos, debilitados por la implementación de medidas de ajuste estructural. La formación de gobiernos de coalición reforzó la centralidad del sistema de partidos y las reformas fueron encaradas a través de reuniones entre jefes políticos que se tradujeron en acuerdos parlamentarios entre oficialismo y oposición. En cambio, las reformas implementadas desde el año 2000 respondieron a la presión de las organizaciones sociales, sobre todo del movimiento campesino e indígena, y de movimientos cívicos de carácter regional. En la actualidad, el curso de la reforma política está sometido a una pugna en la que intervienen múltiples actores políticos y sociales; en esta pugna, el sistema de partidos juega un papel secundario porque las decisiones no dependen del parlamento sino de la aprobación de una nueva constitución política mediante un referéndum.

Ahora bien, ¿qué modificaciones se han producido en el sentido de la democracia? Desde la instalación de la “democracia pactada” en 1985 y hasta la crisis política de octubre de 2003, la democracia representativa centrada en partidos políticos fue el rasgo dominante del funcionamiento del sistema político. Los partidos canalizaban las demandas sociales y el proceso decisional estaba circunscrito a las interacciones entre los poderes ejecutivo y legislativo. En 2004 se aprobaron importantes modificaciones constitucionales con la incorporación de instituciones de democracia participativa y la apertura de la competencia electoral a nuevas organizaciones quebrando la exclusividad partidista en la representación política. A fines de 2007, una Asamblea Constituyente aprobó un proyecto de nuevo texto constitucional que contiene varias reformas institucionales. Por una parte, se establece la elección directa del presidente mediante segunda vuelta en las urnas en caso de ausencia de vencedor con mayoría absoluta en la primera ronda, la revocatoria de mandato, así como la reelección presidencial inmediata por un período constitucional. De esta manera, se otorga mayor eficacia al voto ciudadano y se relativiza la mediación partidista. Por otra parte, se incorpora la democracia “comunitaria” a través del reconocimiento de diversas formas de elección de representantes de los pueblos indígenas y comunidades campesinas mediante normas y procedimientos propios, es decir, bajo modalidades institucionales distintas al principio liberal de ciudadanía individual. De esta manera, el ejercicio de la democracia se sustentaría en una diversidad de procedimientos prestando más atención a la legitimidad de la representación política que a la efectividad de las instituciones políticas.

Para evaluar la reforma política distinguimos tres momentos de ampliación de la democracia, en los cuales los partidos políticos cumplen roles diversos de acuerdo a su relación con los movimientos sociales.

#### *Primer momento (1991-1999)*

---

<sup>8</sup> Al respecto, De Sousa Santos, Buenaventura (2005).

<sup>9</sup> En, Colomer Josep (2001: 15)

En la década de los noventa se produjo la primera ampliación de la democracia. Ese impulso reformista fue resultado de una convergencia centrípeta en el sistema de partidos en torno al neoliberalismo democrático. Este hecho permitió la suscripción de un par de acuerdos inter partidistas que involucraron a todas las fuerzas parlamentarias y definieron una agenda de reformas institucionales. El proceso se llevó a cabo entre 1991 y 1992, y concluyó con una reforma constitucional en 1994 que aprobó una serie de innovaciones referidas a la representación política.

Los cambios institucionales proporcionaron mayor credibilidad a los procesos electorales a través de la conformación de las cortes electorales con miembros independientes de los partidos y elegidos por dos tercios de votos en el parlamento; el respeto del sufragio con escrutinio en urna; y la adopción de un método de asignación de escaños para asegurar la representación de minorías. También se definió la elección de magistrados de la Corte Suprema de Justicia con dos tercios de votos congresales, la elaboración de una propuesta de reforma constitucional y la redacción de una norma específica para el funcionamiento de los partidos políticos. Estos acuerdos delinearon los alcances de la reforma política y su materialización abarcó tres gestiones presidenciales, denotando la efectividad del pacto entre partidos políticos y la autonomía de sus decisiones respecto a las presiones de movimientos sociales.

Vale resaltar la introducción de la regla de dos tercios en el parlamento para realizar nombramientos de autoridades y aprobar ciertas disposiciones porque esa norma exigía concertación entre oficialismo y oposición. Es decir, aparte del juego de alianzas promovido por la norma constitucional que incentivaba la formación de mayorías congresales para elegir presidente en segunda vuelta se adoptó una regla que orientaba la conducta partidista propiciando acuerdos entre varias fuerzas parlamentarias, incluyendo a partidos de oposición.

Los cambios más importantes se introdujeron en la reforma constitucional parcial de 1994, aprobada por dos tercios del parlamento, que respondió a demandas de participación, representatividad y estabilidad política. En el primer caso, con la ampliación del derecho al voto a las personas mayores de 18 años; en el segundo, con la incorporación de la elección de la mitad

de los diputados en distritos uninominales y, en el tercer t3pico, con la elecci3n congresal del binomio presidencial entre las dos (ya no tres) candidaturas m3s votadas, en caso de ausencia de vencedor con mayor3a absoluta. A estas reformas se adicion3 la creaci3n del Tribunal Constitucional, Consejo de la Judicatura y Defensor del Pueblo para fortalecer el poder judicial.

Otras reformas de rango menor estuvieron dirigidas de manera m3s espec3fica a las organizaciones pol3ticas con la intenci3n de fortalecer la participaci3n y la capacidad representativa de los partidos. En 1997, se aprob3 una “ley de cuotas” que incentiva la participaci3n de mujeres introduciendo la obligatoriedad de presencia femenina en, por lo menos, un tercio de la lista de candidatos. En 1999 se aprob3 una Ley de Partidos Pol3ticos que pretend3a promover transparencia en el accionar de los partidos y la democratizaci3n de su funcionamiento interno mediante el otorgamiento de competencias a la corte electoral para efectuar labores de fiscalizaci3n; puesto que desde 1997 los partidos pol3ticos ten3an subvenci3n estatal para sus campa3as electorales. Sin embargo, esta ley no pudo ser aplicada a cabalidad y con el advenimiento de la crisis pol3tica su vigencia qued3 en suspenso.

Una reforma importante se produjo en el 3mbito municipal con la implementaci3n de la Ley de Participaci3n Popular, promulgada en 1995, que reconoci3 la conformaci3n de gobiernos locales mediante voto ciudadano. La democracia municipal se convirti3 en una nueva arena pol3tica que propici3 el surgimiento de nuevas fuerzas pol3ticas y modific3 las relaciones entre partidos y organizaciones sociales. Un efecto de esta norma fue la personalizaci3n de la representaci3n pol3tica que se agudiz3 con la elecci3n de diputados en circunscripciones uninominales. Este 3mbito electoral fue favorable para la actuaci3n pol3tica de movimientos sociales en cuyo seno se fueron conformando nuevos partidos, como el MAS, concebido como el “instrumento pol3tico” del sindicalismo. Es decir, las reformas de los a3os noventa crearon las condiciones pol3ticas e institucionales para la emergencia y protagonismo del movimiento campesino e ind3gena que culmin3 con la victoria de Evo Morales en las elecciones presidenciales de 2005.

Las reformas implementadas en esta fase permitieron profundizar la democracia y modificaron positivamente las reglas de la competencia electoral introduciendo mecanismos destinados a fortalecer el vínculo entre el sistema de partidos y la sociedad. Sin embargo, una de las medidas centrales, como la Ley de Partidos Políticos que pretendía su democratización interna y la renovación de liderazgos, no tuvo una implementación eficaz provocando un mayor deterioro de la capacidad representativa de los partidos tradicionales y el descrédito de los pactos parlamentarios. Precisamente, a fines de la década de los noventa, la “democracia pactada” fue cuestionada “desde abajo”, es decir, a través de la incursión de actores sociales en el ámbito político.

#### *Segundo momento (2000-2004)*

A partir de enero de 2000 se inició un ciclo de protestas sociales contra el neoliberalismo que se combinó con cuestionamientos a la “democracia pactada” y una propuesta de “refundación del país” bajo la consigna de asamblea constituyente. Las demandas se tradujeron en la aprobación congresal de una segunda reforma constitucional parcial en febrero de 2004. Las demandas de reforma se tradujeron en la incorporación, de instituciones de democracia participativa, tales como el referéndum, la iniciativa legislativa ciudadana y la asamblea constituyente. Estas reformas modificaron las pautas del proceso decisional, del procedimiento legislativo y el procedimiento para la reforma constitucional, Desde entonces se realizaron varias consultas populares para definir políticas estatales sobre el uso de recursos naturales, la descentralización política del estado y la revocatoria de mandato de las autoridades políticas. Asimismo, se realizó una Asamblea Constituyente para la aprobación de una reforma total de la constitución política del estado sin la participación del parlamento, protagonista principal en las dos anteriores reformas constitucionales. Es decir, la centralidad del sistema de partidos fue puesta en cuestión. Por otra parte, se modificaron las pautas de la competencia política con la incorporación de agrupaciones ciudadanas y pueblos indígenas en la disputa electoral, eliminando la exclusividad partidista en la representación política. La inclusión de agrupaciones ciudadanas respondió al temperamento antipartidista predominante en la sociedad, en cambio, la presencia de los pueblos indígenas fue una respuesta a la importancia del clivaje étnico-cultural expresado en



el protagonismo del movimiento campesino e indígena y en la conversión del MAS como principal fuerza política del país. Si en la reforma constitucional de 1994 este clivaje había sido respondido con el reconocimiento del carácter multiétnico y pluricultural de la sociedad y la aprobación de algunos derechos colectivos para los pueblos indígenas; en este segundo momento sus efectos se manifestaron en la autorepresentación política del movimiento campesino e indígena a través del MAS, concebido como su “instrumento político”. La combinación de democracia representativa y democracia participativa, así como la apertura de la competencia electoral a organizaciones no partidistas no cerraron el abanico de reformas. En diciembre de 2005, a partir de una demanda de descentralización política formulada por varias regiones, se realizó por primera vez la elección de prefectos mediante voto ciudadano, limitando la prerrogativa presidencial de designar autoridades políticas en los departamentos. Un año y medio después se realizó un referéndum para definir la orientación de la descentralización política del estado; esta consulta se efectuó de manera paralela a las elecciones para elegir representantes a una asamblea constituyente. Ambos eventos marcan el inicio de un tercer momento de ampliación de la democracia que se condensa en la reforma total de la constitución política, aunque el proceso de reforma del estado es incierto.

#### *¿Hacia un tercer momento? (2006-2008)*

Entre agosto de 2006 y diciembre de 2007 se llevó a cabo una conflictiva Asamblea Constituyente que aprobó una propuesta de nueva constitución que incluye varias reformas políticas. Como señalamos, su implementación depende de un referéndum susceptible de realizarse en el transcurso de 2008, empero, alguna de ellas –como la revocatoria de mandato- fue implementada en agosto de este año para intentar resolver una crisis política motivada por intensas pugnas en torno a la reforma constitucional y la descentralización política del estado.

Es decir, algunas reformas se implementaron *de facto* empero el diseño del sistema político depende de la aprobación del nuevo texto constitucional, cuyas características analizamos a continuación para evaluar su impacto en la democracia. Los cambios respecto a las instituciones políticas, y en particular a la representación, están vinculados a la noción de “pluralismo

nacional” que caracteriza el modelo de estado, definido como “estado plurinacional” en la nueva constitución. Sobresale el reconocimiento del pluralismo en diversas facetas: pluralismo político, económico, jurídico, cultural y lingüístico<sup>10</sup>, lo que supone, sin duda, una ampliación de la capacidad representativa del estado. Sin embargo, el rasgo que define el carácter “plurinacional” del estado y se constituye en el eje del diseño del sistema político<sup>11</sup> es la “plurinacionalidad” (o pluralismo nacional) que implica el reconocimiento de varias “naciones”, término con el que se designa a los pueblos indígenas y a las comunidades campesinas.

Este reconocimiento modificaría el entramado del actual sistema político en varias facetas de la institucionalidad democrática. Así, a la democracia representativa y participativa se incorporan pautas de una democracia “comunitaria”, que implica reconocer la validez de normas y procedimientos de los pueblos indígenas y comunidades campesinas para la elección, designación o nominación de sus autoridades y de representantes ante los órganos políticos. Estas reglas consuetudinarias se combinan con el voto universal, directo y secreto que caracteriza la democracia representativa; esta combinación implicaría cambios en las reglas para la conformación del poder legislativo porque se establece la creación de circunscripciones especiales indígenas y campesinas. En suma, se trata de una combinación entre diversas reglas electorales que, sin embargo, no implica la coexistencia de varias “formas” de democracia sino una diferenciación de los sujetos sociales y del sentido de la representación política que puede derivar en dualismo. El sistema de representación política tendría un carácter mixto con procedimientos diversos y con valores diferenciados de acuerdo a las identidades sociales y la calidad de sus derechos ciudadanos.

Desde otra perspectiva, se enriquecen los mecanismos de democracia participativa reconocidos en la reforma constitucional de 2004, porque se incorporan la asamblea, el cabildo y la “consulta previa”, sin embargo no se establecen sus alcances pese a que se las engloba bajo el término de “democracia directa” y se las concibe simplemente como mecanismos de consulta.

---

<sup>10</sup> “Bolivia se constituye en un Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario, libre, independiente, soberano, democrático, intercultural, descentralizado y con autonomías. Bolivia se funda en la pluralidad y el pluralismo político, económico, jurídico, cultural y lingüístico, dentro del proceso integrador del país” (Art. 1).

<sup>11</sup> Así se nominan varios órganos políticos: Asamblea Legislativa Plurinacional, Consejo Electoral Plurinacional, Tribunal Constitucional Plurinacional; el texto se refiere al “gobierno plurinacional” (Art. 5, II) y entre las

Así, la nueva norma que efectivamente se introduce es la revocatoria de mandato para los distintos cargos de elección popular, incluido el presidencial; en este caso, como parte de un rediseño del régimen de gobierno.

Las propuestas de reforma acerca del régimen de gobierno son igualmente profundas si se consideran los cambios referidos al sistema electoral y sus consecuencias para el sistema de partidos. En primer lugar, la introducción de la segunda vuelta en las urnas elimina la posibilidad de elección congresal del presidente<sup>12</sup> y, con ello, desaparecen los rasgos híbridos del presidencialismo boliviano que fueron la principal característica de su funcionamiento durante el período de la “democracia pactada”. La ratificación de la elección directa mediante mayoría absoluta de votos se refuerza con la segunda alternativa que reconoce como presidente al vencedor si este obtiene el 40% de los votos y una diferencia de 10% respecto al segundo (Art. 167). A esto se suma la introducción de la revocatoria del mandato presidencial mediante plebiscito y, además, la incorporación de la reelección presidencial inmediata por un período.

Esta reforma refuerza el presidencialismo aunque no se combina con modificaciones sustantivas en las relaciones entre poder ejecutivo y legislativo, más aún, se introduce un sesgo “parlamentarista” porque se establece la renuncia de los ministros por efecto de censura congresal. El reforzamiento del presidencialismo se produce por las modificaciones en el sistema electoral y en algunas reglas parlamentarias, aunque este resultado depende en buena medida de la configuración del sistema de partidos. Como vimos, se apuesta a la elección directa del presidente, se elimina la representación proporcional en la cámara baja y se utiliza esta modalidad para conformar la cámara alta. El poder legislativo mantiene su carácter bicameral, empero se modifican algunos aspectos de la composición de ambos órganos: en la cámara baja se establece la elección de todos los diputados en circunscripciones uninominales; en la cámara alta se introduce el sistema proporcional para definir la representación territorial de los departamentos.

---

atribuciones del presidente se establece que debe designar a los ministros “respetando el carácter plurinacional y la equidad de género en la composición del gabinete ministerial” (Art. 173, 22).

<sup>12</sup> En el nuevo texto constitucional se introduce el término “presidente del Estado” en reemplazo de la noción convencional de presidente de la República. En realidad, la noción de república desaparece del texto constitucional porque tiene supuestas connotaciones “colonialistas” y “liberales”, tampoco se menciona a la nación boliviana como consecuencia obvia de la adopción del pluralismo nacional como rasgo principal del estado.

En la medida que la elección por mayoría simple en distrito uninominal favorece a los partidos grandes y desincentiva a los pequeños, esta modificación beneficiaría a los partidos fuertes en desmedro del pluralismo político. De esta manera, un partido mayoritario podría concentrar los recursos de poder y la propia elaboración de normas, con ello, se forjarían condiciones institucionales para propiciar un presidencialismo de mayoría en desmedro de un presidencialismo pluralista<sup>13</sup>, sin embargo, este efecto deseado depende de la configuración del sistema de partidos. Es decir, si existe un partido predominante, estas reglas tienden a propiciar una concentración de poder en la autoridad presidencial y su partido. Si se produce un cuadro de multipartidismo fragmentado estas reglas pueden provocar una situación de ingobernabilidad con el consiguiente bloqueo institucional que derivaría en el menoscabo de la autoridad presidencial y en crisis política. En ambos casos, la calidad de la democracia puede estar en cuestión a pesar, o por efecto, de su ampliación.

En suma, en el transcurso de un cuarto de siglo se produjo una ampliación de la capacidad representativa de las instituciones democráticas, sin embargo, de manera paralela disminuyó la importancia de los partidos políticos debido a la introducción de nuevas pautas de participación ciudadana y al protagonismo de movimientos sociales en el proceso político. Resta esperar cuáles serán los efectos de la nueva reforma constitucional para delinear los contornos de una democracia que ha sido capaz de acrecentar su capacidad de inclusión de nuevas identidades y demandas sociales, aunque no puede evitar la recurrencia de la crisis política.

## **Bibliografía**

Antezana Luis H., “Sistema y procesos ideológicos en Bolivia (1935-1979)”, en Zavaleta René (comp.), **Bolivia, hoy**, Siglo XXI, México, 1983

Calderón Fernando y Norbert Lechner, **Más allá del Estado, más allá del mercado: la democracia**, Plural, La Paz, 1998

---

<sup>13</sup> Al respecto, Jorge Lanzaro (2003). En su perspectiva, el pluralismo es abordado en relación al “régimen de gobierno, a los procesos de elección, la representación y los procesos decisorios en los poderes del estado, la estructura de la administración y las relaciones de partido” (2003:45)

Cazorla José y Juan Montabes, “El sistema de partidos en España”, en AA.VV, **Curso de Partidos Políticos**, Akal, Madrid, 1997.

Colomer Josep (2001). **Instituciones políticas**, Ariel, Barcelona, 2001.

De Sousa Santos, Buenaventura, **Reinventar la democracia: reinventar el estado**, Clacso, Buenos Aires, 2005.

Gamarra Eduardo, “Presidencialismo híbrido y democratización”, en Mayorga René, 1992

Lanzaro Jorge, comp. **Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina**, CLACSO, Buenos Aires, 2003.

Lazarte Jorge, **Entre dos mundos. La cultura política y democrática en Bolivia**, Plural, La Paz, 2000.

Mainwaring Scott y Timothy R. Scully (eds.), “Introduction” en **Building Democratic Institutions. Party Systems in Latin America**, Stanford University Press, Stanford, 1997.

Mayorga Fernando, **Neopopulismo y democracia en Bolivia. Compadres y padrinos en la política (1988-1999)**, Plural Editores, La Paz, 2002

Mayorga René (comp.) **Democracia a la deriva**, Clacso/Cebem, La Paz, 1987

..... (coord.), **Democracia y gobernabilidad. América Latina**, Cebem-ILDIS-Nueva Sociedad, Caracas, 1992.

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

Williamson John, "What Washington Means by Policy Reform", Institute for International Economics, Washington, 1989.

Cuadro 1  
Elecciones nacionales, 1980

Partido	Votación	Porcentaje
UDP	507.173	34.1
MNRA	263.706	17.0
ADN	220.309	14.8
PS-1	113.959	7.7
FDR	39.401	2.6
PRA-A	36.443	2.4
MNRU	24.542	1.6
FSB	21.372	1.4
AFIN	17.150	1.2
MITKA-1	17.023	1.1
PUB	10.308	1.1
MITKA	15.852	1.1
PRIN-A	15.724	1.1
Votos emitidos: 1'489.484		

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Corte Nacional Electoral.

Cuadro 2  
Elecciones nacionales, 1985

Partido	Votación	Porcentaje
ADN	493.737	28.6
MNR	456.704	26.4
MIR	153.143	8.9
MNRI	82.418	4.8
MNRV	72.197	4.2
PS-1	38.786	2.2
FPU	38.124	2.2
MRTKL	31.678	1.8
PDC	24.079	1.4
FSB	19.958	1.2
MRTKL	16.269	0.9
POR	13.712	0.8
ACP	12.918	0.8
MNRI-1	11.696	0.7
IU	10.892	0.6
FNP	9.635	0.6
AUR	9.420	0.5
ARENA	8.665	0.5
Votos emitidos: 1'504.060		

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Corte Nacional Electoral.

Cuadro 3  
Elecciones nacionales, 1989

Partido	Votación	Porcentaje
MNR	363.113	23.1
ADN	357.298	22.6
MIR	309.033	19.6
CONDEPA	173.459	11.0
IU	113.509	7.2
PS-1	39.763	2.5
MRTKL	22.983	1.5
FULKA	16.416	1.0
FSB	10.608	0.7
MIN	9.687	0.6
Votos emitidos: 1'415.870		

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Corte Nacional Electoral.

Cuadro 4  
Elecciones nacionales, 1993

Partido	Votación	Porcentaje
MNR	585.837	33.8
Acuerdo Patriótico	346.813	20.0
CONDEPA	235.428	13.6
UCS	226.820	13.1
MBL	88.260	5.1
ARBOL	30.864	1.8
ASD	30.286	1.7
VR9	21.100	1.2
FSB	20.947	1.2
EJE	18.176	1.0
IU	16.137	0.9
MKN	12.627	0.7
Independientes	8.0960	0.5
Votos emitidos: 1'731.309		

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Corte Nacional Electoral.

Cuadro 5  
Elecciones nacionales, 1997

Partido	Votación	Porcentaje
ADN	485.209	22.3
MNR	396.216	18.2
CONDEPA	373.516	17.2
MIR	365.113	16.8
UCS	350.742	16.1
IU	80.599	3.7
MBL	67.152	3.1
VSF	30.214	1.4
EJE	18.32	0.8
PDB	10.378	0.5
Votos emitidos: 2'177.558		

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Corte Nacional Electoral.

Cuadro 6  
Elecciones nacionales, 2002

Partido	Votación	Porcentaje
MNR	624.126	22.46
MAS	581.884	20.94
NFR	581.163	20.91
MIR	453.375	16.32
MIP	169.239	6.09
UCS	153.210	5.51
ADN	94.386	3.40
MCC	17.405	0.63
PS	18.162	0.65
Condepa	10.336	0.37
<b>Votos emitidos: 2'994.065</b>		

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Corte Nacional Electoral.

Cuadro 7  
Elecciones Nacionales 2005

Partido	Votación	Porcentaje
MAS	1'544.374	53.74%
PODEMOS	821.745	28.59%
UN	224.090	7.79%
MNR	185.859	6.47%
MIP	61.948	2.16%
NFR	19.667	0.68%
FREPAB	8.737	0.30%
USTB	7.381	0.26%
Votos emitidos: 3'102.417		

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Corte Nacional Electoral.

