
¿Qué ocurrió realmente en Bolivia?

MARIO TORRICO TERÁN*

Resumen

El artículo pretende discutir las explicaciones que, asumiendo que el proceso que vive Bolivia es similar al que viven otros países de América Latina, atribuyen la victoria de Evo Morales en las elecciones presidenciales de diciembre de 2005 a un supuesto fracaso de las políticas neoliberales implementadas en la región en el periodo posterior a la crisis de la deuda de la década de 1980. Mostrando datos que revelan que el desempeño económico boliviano durante el periodo neoliberal fue superior al de Argentina, Brasil y México, el artículo ofrece una explicación alternativa que, sin negar la pobreza de la mayor parte de los bolivianos, señala que fue el derrumbe del sistema político y de los partidos que durante veinte años se alternaron en el poder lo que explica el ascenso del primer presidente indígena boliviano.

Abstract

This article seeks to dispute the explanations which assume that the process Bolivia is going through is similar to the processes other Latin–American countries are experiencing. These perspectives suggest the triumph of Evo Morales in the presidential elections of December 2005 was produced by the failure of the neoliberal policies carried out in this region during the period following the debt crisis of the eighties. Showing data that reveal that the bolivian economic performance in the neoliberal period was better compared to the performance of Argentina, Brazil and Mexico, this article offers an alternative explanation, which not denying the poverty of the bolivian majorities, asserts that the breakdown of the political system and the parties that alternated in power for twenty years is the main factor explaining the rise of the first indigenous president.

Palabras clave: Bolivia, neoliberalismo, pactos políticos, elecciones, Movimiento al Socialismo, Evo Morales.

Key words: Bolivia, neoliberalism, political pacts, elections, Movement toward Socialism, Evo Morales.

* Maestro en Desarrollo Económico en América Latina por la Universidad Internacional de Andalucía.

El triunfo electoral del Movimiento al Socialismo (MAS) en las elecciones presidenciales bolivianas de diciembre de 2005 y el consiguiente ascenso a la presidencia del primer indígena en la región latinoamericana después de Benito Juárez, ha motivado que analistas de todos los tipos y colores imaginables abran un debate internacional sobre el significado de esta contienda electoral, debate que en general muestra posiciones ideológicamente encontradas.¹ Quienes se ubican en la trinchera de la izquierda sostienen que el triunfo de Evo Morales refleja el fracaso y agotamiento del neoliberalismo en la región y de las políticas pro mercado que sólo habrían generado mayor desigualdad y pobreza y señalan que el Estado debe volver a tener un rol importante en el ámbito económico para promover el crecimiento sin olvidar la política social. Por el lado de la derecha, si bien se acepta el poco éxito que tuvieron las reformas económicas, se teme la re-estatización de la economía y la propagación de restricciones democráticas que podrían ocasionar el bloqueo internacional al nuevo gobierno y el recorte de la ayuda económica. Así, los primeros ubican a Morales junto a Hugo Chávez, Lula Da Silva, Néstor Kirchner, Tabaré Vázquez y Michelle Bachelet conformando la nueva izquierda latinoamericana y luchando contra la injerencia de los Estados Unidos en la región y su intento por conformar el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). Los segundos, enfatizan los lazos del líder del MAS con gobiernos autoritarios o poco democráticos como los de Cuba y Venezuela temiendo que este periodo marque el surgimiento de líderes populistas autoritarios en toda la región que echen por tierra los avances realizados en dos décadas. Finalmente, existe una tercera posición (¿cuándo no la hay?) que vincula el tema de pobreza y exclusión con el de la reivindicación indígena señalando que el triunfo de Evo Morales es la culminación de un proceso de quinientos años de resistencia contra la invasión externa y que a partir de ahora se abre un nuevo periodo signado por el reconocimiento de las identidades originarias y las minorías étnicas (que en Bolivia son mayorías).

¿El modelo fracasó? ¿Presenciamos el resurgir económico del Estado? ¿Qué rumbo tomará la democracia? En este momento existen muchas interrogantes que no me atreveré a intentar responder en un análisis de coyuntura como el presente. Considero que quienes pretenden predecir el futuro corren demasiados riesgos. De todas formas, me daré por satisfecho si al final de este artículo logro que el lector deseche las inter-

¹ El debate al que me refiero viene desarrollándose con intensidad en medios televisivos, columnas periodísticas y en el ámbito de la discusión política. En realidad, muchas de las críticas que se formulan contra el neoliberalismo y que analizo en este ensayo provienen de estos ámbitos. Tomo este camino debido a que la frase *el modelo fracasó* se repite tanto y con tal frecuencia que parece ya no generar discusión (se recomienda revisar los artículos periodísticos citados al final de este ensayo).

pretaciones simplistas resumidas en el párrafo anterior y perciba la complejidad del momento por el que atraviesa Bolivia.

Antecedentes de la democracia y del neoliberalismo en Bolivia

Comenzaré refiriéndome al evento más importante del siglo XX: la Revolución Nacional de 1952, misma que dio fin al Estado oligárquico que había prevalecido más de un siglo y que inició un proceso de modernización capitalista, de inclusión política y de construcción estatal a través de medidas como la reforma agraria, la nacionalización de las minas, el voto universal y la reforma educativa. La Revolución dio origen a un modelo de acumulación basado en la actividad estatal, a un proyecto fuertemente homogeneizador de construcción de una identidad nacional, y a una estructura política centrada en dos organizaciones corporativas: el Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR), partido que lideró este proceso, y la Central Obrera Boliviana (COB). Tan profundos fueron los cambios que introdujo la Revolución que los gobiernos militares que se sucedieron entre 1964 y 1982 no se atrevieron a modificar las estructuras económicas y políticas construidas. Así, durante las dictaduras el Estado continuó siendo el eje de la conducción económica y del control burocrático de la sociedad.

En Bolivia, al igual que en muchos de los países latinoamericanos, el fin de las dictaduras estuvo acompañado por una profunda crisis económica que tuvo que ser enfrentada por el primer gobierno democrático. La Unidad Democrática y Popular (UDP), coalición de partidos y fuerzas de izquierda, que gobernó entre 1982 y 1985 fue la encargada de lidiar con una crisis que empeoraba día a día y que no pudo ser controlada debido en gran medida al bloqueo político que, como consecuencia de la minoritaria presencia de legisladores del oficialismo, sufrieron diversos paquetes de estabilización por parte de los partidos opositores con representación parlamentaria. Ello derivó en el peor proceso hiperinflacionario de la historia mundial no provocada por efectos de guerra. Adicionalmente, la UDP sufrió el constante asedio de la COB, organización que dispuso una serie de medidas de presión (paros nacionales, huelgas, marchas, etc.) dirigidas a impedir cuanta política de estabilización proponía el gobierno y a exigir permanentes renegociaciones salariales. El entrapamiento obligó al presidente Hernán Siles Zuazo a reducir un año su mandato presidencial y a adelantar las elecciones.

La catástrofe del gobierno de la UDP dio origen a dos traumas que han marcado la evolución política y económica en Bolivia: i) el trauma de la hiperinflación; ii) el trauma de la parálisis estatal y la ingobernabilidad. Por ello, a partir del gobierno de Víctor Paz Estenssoro (1985–1989), líder histórico del MNR, se destinaron los mayores

esfuerzos para eliminar la posibilidad de que emerjan nuevamente los fantasmas que propiciaron el desastre económico y el caos político que caracterizaron al gobierno anterior. Estabilidad macroeconómica y gobernabilidad fueron entonces los principales objetivos por alcanzar y preservar, y es este el contexto en el que surge un nuevo ordenamiento económico y político basado en un giro de la política económica hacia el mercado y en el establecimiento de un sistema político centrado en la conformación de pactos y coaliciones de partidos que aseguraran al ejecutivo la mayoría legislativa necesaria para la aprobación de sus políticas. Así, neoliberalismo y democracia pactada surgen simultáneamente y, en tanto bases de este nuevo ordenamiento, se percibieron como la única opción posible a seguir. A partir de 1985 la estabilidad económica y política es considerada como un activo nacional contra el cual nadie puede atentar, lo que permite a los partidos rebasar sus fronteras ideológicas y pactar entre ellos con el justificativo del pragmatismo y la responsabilidad nacional de preservar la estabilidad.

El Decreto Supremo 21 060, con el que se comenzó a implementar la Nueva Política Económica (NPE), y el Pacto por la Democracia entre MNR y ADN, que posibilitó la elección presidencial de Víctor Paz y le garantizó la absoluta complacencia del Congreso, inauguró veinte años de continuidad en la economía y en la política bolivianas. A nivel económico, el D.S. 21 060 aplicó un programa de estabilización que establecía una política salarial de congelamiento de sueldos y salarios, una simultánea liberación de los precios de bienes y servicios, la disolución de las empresas públicas consideradas no estratégicas por el gobierno, la reducción drástica del empleo en el sector público, la libre contratación de fuerza de trabajo en los sectores público y privado, una política cambiaria flexible que funcionara por el libre juego de la oferta y la demanda y una completa liberalización de las políticas de importaciones y exportaciones.

El éxito que tuvo el programa de estabilización en frenar el proceso hiperinflacionario y reducir el abultado déficit fiscal generó la percepción de que no había otro camino y que el proceso de reformas debía profundizarse independientemente del partido que se encontrara en el poder. Las medidas de reforma estructural de la economía incluyeron la privatización y capitalización de las empresas públicas, la reforma del sistema de pensiones y la consolidación de la apertura comercial y financiera a través de diversas leyes sectoriales (ley de inversiones, de exportaciones, de hidrocarburos, de electricidad, de telecomunicaciones, de bancos y entidades financieras, etc.) dirigidas principalmente a atraer inversión extranjera. Todos los gobiernos posteriores al de Paz Estenssoro mantuvieron el rumbo de la política económica sin oposición efectiva. La estabilidad económica estaba garantizada.

A nivel político se llegó al convencimiento de que sin mayorías parlamentarias no se podía gobernar, y como solución natural a un sistema multipartidista, a un di-

seño constitucional que establece que la elección del presidente queda en manos del Congreso en caso de que ningún candidato presidencial obtenga la mayoría absoluta de votos, y al hecho de que ningún partido tenía posibilidades de alcanzar dicha mayoría, los partidos políticos empezaron a establecer pactos y coaliciones dirigidos no sólo a alcanzar el poder sino también a garantizarle al gobierno la “gobernabilidad”. De esta forma, entre las elecciones de 1985 y 2002 no hubo un sólo gobierno que no haya llegado al poder sin la ayuda de los mencionados pactos políticos.

Los principales actores de la democracia pactada fueron el Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR), la Acción Democrática Nacionalista (ADN) y el Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR), partidos que se alternaron el poder haciendo uso de distintas combinaciones en términos de alianza, como lo muestra el siguiente cuadro.

Cuadro 1
Gobiernos y coaliciones políticas 1985–2003

	1985–1989	1989–1993	1993–1997	1997–2002	2002–2003
Presidente	Víctor Paz Estenssoro	Jaime Paz Zamora	Gonzalo Sánchez de Lozada	Hugo Banzer Suárez	Gonzalo Sánchez de Lozada
Porcentaje de votos obtenidos en elección	30,36	21,83	35,55	22,26	22,46
Lugar obtenido en la elección	Segundo	Tercero	Primero	Primero	Primero
Partido del Presidente	MNR	MIR	MNR	ADN	MNR
Partidos en la coalición de gobierno	ADN	ADN	UCS, MBL	MIR, CONDEPA, UCS, NFR	MIR, UCS, NFR

Fuente: Corte Nacional Electoral de Bolivia, 2005.

Resaltan a primera vista el bajo porcentaje de votos obtenido por quienes luego ocuparon el gobierno (al menos si comparamos estos resultados con los de otros países latinoamericanos); y el hecho de que las primeras reformas hayan sido llevadas a cabo por presidentes que no habían obtenido el primer lugar en las elecciones. ¿Dónde residía la legitimidad de estos gobernantes? Esta pregunta era poco relevante, pues lo que interesaba era la estabilidad que los gobiernos podían tener, y ésta la otorgaban los partidos de la coalición gobernante. Así, la gobernabilidad estaba garantizada.

Si al fin se había alcanzado la estabilidad económica y política en un país históricamente inestable, ¿qué explica la profunda crisis por la que recientemente atravesó Bolivia? Veamos, en primer lugar, los resultados económicos que arroja el periodo neoliberal para evaluar si tienen razón quienes señalan que el triunfo electoral de Evo Morales se debe al menor crecimiento y a la mayor pobreza y desigualdad generadas por las políticas de mercado.

¿Fracasó el modelo económico?

Para evaluar los resultados del modelo económico neoliberal en Bolivia seguiremos la siguiente metodología: si bien la NPE tiene vigencia a partir de 1985, asumo que el periodo neoliberal se extiende de 1990 a 2003. Ello por dos motivos: i) porque intento comparar los resultados del modelo de capitalismo de Estado prevaleciente en las décadas de 1960 y 1970 con los del neoliberalismo, y ante la magnitud de la crisis de los ochenta, pretendo aislar los datos de dicha década sin imputarlos a ningún modelo en particular; ii) porque esto me permite, además, realizar comparaciones en términos de desempeño económico entre Bolivia y otros países latinoamericanos donde el proceso de reformas se inició posteriormente. En particular, las comparaciones se realizarán con Argentina, Brasil, México y Chile. Las razones por las que escogí estos países no son del todo arbitrarias. Los tres primeros poseen las economías más grandes de América Latina y, tal vez por eso, concentran la atención de la mayor cantidad de estudios latinoamericanos.² La inclusión de Chile obedece más al criterio de que es la economía más exitosa de la región y el referente general que se intenta seguir. Finalmente, el análisis se detiene en 2003 porque ese año marca el derrumbe de la democracia pactada en Bolivia con la renuncia y huida del presidente Gonzalo Sánchez de Lozada.

A continuación se presenta el crecimiento promedio del PIB por periodos de los países mencionados y su desviación estándar con el fin de tener un panorama de los ritmos de crecimiento y de su solidez o volatilidad.

² Debo aclarar que considero errónea la devoción académica por los estudios de estos países (y el consiguiente olvido para otros casos) que ha generado la percepción de que lo que ocurre en ellos se extiende a toda América Latina. En particular, diversos estudios de la CEPAL y de la escuela de la transición han seguido este camino. En este ensayo intento mostrar que la complejidad del caso boliviano impide esas extensiones. Asimismo, existen otros trabajos (por ejemplo Stiglitz, 2003) que sacan conclusiones tomando datos de la región entera, datos que sin duda están fuertemente influenciados por las economías más grandes: Argentina, Brasil y México.

Cuadro 2
Crecimiento anual promedio del PIB por periodos (en porcentaje)

	Década de 1960	Década de 1970	Décadas de 1960 y 1970	Década de 1980	Período 1990–2003
Bolivia	3,20	4,03	3,64	-0,44	3,49
Argentina	4,11	2,93	3,49	-0,73	2,71
Brasil	5,90	8,47	7,26	2,99	1,88
Chile	4,37	2,48	3,37	4,39	5,53
México	6,78	6,43	6,60	2,29	3,01
América Latina	5,17	5,85	5,53	1,88	2,39

Fuente: World Bank, 2005.

Cuadro 3
Desviación estándar del crecimiento anual promedio del PIB por periodos

	Década de 1960	Década de 1970	Décadas de 1960 y 1970	Década de 1980	Período 1990–2003
Bolivia	5,98	2,83	4,48	2,79	1,59
Argentina	5,57	4,39	4,88	5,57	6,92
Brasil	3,68	3,48	3,72	4,76	2,67
Chile	2,64	6,69	5,14	6,42	3,54
México	2,63	2,20	2,35	4,52	3,37
América Latina	2,09	1,67	1,86	2,96	2,10

Fuente: elaboración propia con base en datos de World Bank, 2005.

Los cuadros anteriores muestran que el crecimiento económico boliviano durante el periodo neoliberal (1990–2003) es mayor al de la región tomada en conjunto y superior al que experimentan Argentina, Brasil y México. Solamente Chile, la economía más dinámica de América Latina, presenta un crecimiento superior a Bolivia. Sin embargo, se demuestra que las políticas neoliberales bolivianas han causado un ritmo de crecimiento ligeramente menor (no demasiado significativo) que las políticas de intervención estatal de las décadas de 1960 y 1970 (en particular destaca el crecimiento obtenido en los años setenta). En el resto de los países, salvo Chile, y en la región en su conjunto se observa un crecimiento mayor y más significativo en las décadas de los sesenta y setenta que en el periodo neoliberal. El crecimiento de la economía chilena muestra un comportamiento contrario, ya que es bajo la aplicación de políticas neoliberales que adquiere mayor dinamismo.

Estos resultados nos pueden ayudar a entender por qué en la escena política los críticos del neoliberalismo (en particular quienes se refieren a los casos argentino, brasileño y mexicano) añoran los tiempos pasados de intervención estatal. Sin embargo, analizando la estabilidad del crecimiento económico se puede concluir que el periodo neoliberal en Bolivia se caracteriza por un crecimiento mucho más estable que el periodo estatista, resultado lógico, puesto que durante los sesenta y los setenta la economía estaba muy afectada por la variación de los precios internacionales de materias primas, en particular, de minerales. El Cuadro 3 muestra que el crecimiento económico boliviano del periodo 1990–2003 es incluso el más estable respecto a los países considerados y a la región latinoamericana.

Los datos anteriores permiten afirmar que los resultados económicos que arroja el neoliberalismo en Bolivia no son los mismos que los de Argentina, Brasil y México debido a que el crecimiento económico boliviano es mayor y más estable que el de estos países. Sin embargo, aún queda la evidencia de que las políticas neoliberales en Bolivia generaron menor crecimiento que las políticas intervencionistas. Veamos alguna variable que pueda explicar este resultado.

Cuadro 4
Incremento porcentual de la deuda externa

	Década de 1970	Década de 1980	Período 1990–2003
Bolivia	334,54	52,91	32,96
Argentina	260,60	140,30	167,08
Brasil	969,54	60,28	96,24
Chile	214,42	49,26	124,86
México	513,81	63,55	34,05
América Latina	506,46	74,99	75,24

Fuente: World Bank, 2005

Durante la década de 1970 América Latina en general se endeudó. En este periodo todos los países aquí considerados incrementaron el monto de su deuda externa en más del doscientos por ciento, ritmo de endeudamiento que en décadas posteriores disminuye. Lo que resalta del cuadro anterior es que durante el periodo neoliberal Bolivia es el país que menores montos de deuda contrajo. Este análisis, sin embargo, debe ser complementado con datos que muestren el servicio de la deuda.

Cuadro 5
Incremento del servicio total de la deuda (en dólares corrientes)

	1970	1980	1990	2003	Incremento porcentual 1970–2003
Bolivia	26 100 000	365 500 000	385 300 000	426 500 000	1 534,10
Argentina	1 110 100 000	4 182 300 000	6 158 400 000	14 009 000 000	1 161,96
Brasil	752 200 000	14 757 000 000	8 172 600 000	56 719 000 000	7 440,41
Chile	358 600 000	2 705 600 000	2 771 500 000	8 438 200 000	2 253,10
México	1 300 600 000	10 962 000 000	11 313 000 000	40 665 000 000	3 026,63
América Latina	5 147 100 000	46 017 000 000	44 083 000 000	149 570 000 000	2 805,91

Fuente: World Bank, 2005

Se observa que todos los países aquí considerados aumentaron el servicio de su deuda en más del mil por ciento entre 1970 y 2003 como consecuencia del incremento anteriormente descrito. Estos datos señalan, al menos para el caso boliviano, el costo que tuvieron las elevadas tasas de crecimiento de la década de 1970. Bajo esta perspectiva, resulta difícil despreciar los niveles de crecimiento alcanzados en Bolivia durante el periodo neoliberal, puesto que a pesar de la carga de la deuda y de reducirse notablemente el ritmo de endeudamiento, las tasas de crecimiento económico son casi iguales al del periodo intervencionista y mucho más estables.

Otra de las acusaciones que se hace al neoliberalismo es el haber debilitado las industrias nacionales de los países de la región con las políticas de apertura indiscriminada. Para evaluar el hecho, veamos la participación de las manufacturas como porcentaje del total de mercancías exportadas.

Cuadro 6
Exportaciones de manufacturas como porcentaje del total de exportaciones

	1965	1970	1980	1990	2003	Incremento porcentual 1965–1980	Incremento porcentual 1980–1990	Incremento porcentual 1990–2003
Bolivia	4,30	3,02	2,95	4,70	16,83	-31,45	59,54	258,02
Argentina	5,61	13,87	23,15	29,08	27,10	312,72	25,63	-6,81
Brasil	7,74	13,24	37,21	51,92	51,76	380,03	39,51	-0,31
Chile	3,92	4,32	9,09	11,25	16,39	132,06	23,76	45,63
México	16,29	32,47	11,91	43,49	81,48	-26,89	265,12	87,36
América Latina	10,65	20,06	17,53	35,82	55,18	64,62	104,36	54,02

Fuente: World Bank, 2005

Este cuadro revela que la participación de manufacturas en el total de exportaciones de Bolivia se mantuvo prácticamente inalterada en todo el periodo anterior a la aplicación de las políticas neoliberales (incluyendo la década de 1980), lo cual prueba que en este país no existió la industrialización por sustitución de importaciones que, generalmente, se presume fue una estrategia de desarrollo en todos los países latinoamericanos. De forma contraria, los demás países considerados, y la región en su conjunto, sí tuvieron aumentos importantes en sus exportaciones de manufacturas antes del periodo neoliberal. Entre 1990 y 2003 las exportaciones de manufacturas recién empiezan a despegar ocasionando que Bolivia sea el país que muestre mayores incrementos al respecto, registrándose en el resto de los países un descenso en el ritmo de incremento de las manufacturas en las exportaciones. Sin embargo, debe hacerse notar que Bolivia aún se encuentra muy rezagada respecto a Argentina, Brasil y sobre todo México en cuanto a exportaciones manufactureras. Llama especial atención la baja participación de las manufacturas chilenas en el total de sus exportaciones, porcentaje que incluso es ligeramente inferior al que registra Bolivia.

El análisis de la exportación de manufacturas es otro ejemplo de que el caso boliviano es muy distinto al argentino, al brasileño y al mexicano. Sin embargo, ello no significa que el neoliberalismo ha resuelto los problemas económicos y sociales en Bolivia, ya que éste es un país muy pobre, lo cual será evidente al comparar el PIB per cápita boliviano con el de los países aquí considerados.

Cuadro 7
PIB per cápita (en dólares corrientes del 2000)

	1960	1970	1980	1990	2003	Incremento porcentual 1965–1980	Incremento porcentual 1980–1990	Incremento porcentual 1990–2003
Bolivia	897,04	929,40	1 072,00	871,06	1 017,30	19,50	-18,74	16,79
Argentina	5 254,30	6 617,10	7 550,60	5 642,90	7 165,00	43,70	-25,27	26,97
Brasil	1 331,90	1 831,00	3 254,80	3 119,10	3 510,20	144,37	-4,17	12,54
Chile	1 841,90	2 208,60	2 494,20	3 072,20	5 195,60	35,41	23,17	69,12
México	2 557,40	3 581,40	5 121,20	4 973,20	5 792,00	100,25	-2,89	16,46
América Latina	2 049,30	2 632,20	3 584,50	3 292,60	3 764,60	74,91	-8,14	14,34

Fuente: World Bank, 2005

A primera vista resalta la enorme diferencia que separa al PIB per cápita boliviano del que registran el resto de los países considerados. Así también, se observa

que el PIB per cápita de Bolivia fue el que menos creció durante el periodo intervencionista, fue el segundo en tener la peor caída durante la crisis de los ochenta y experimenta un crecimiento durante el periodo neoliberal bastante similar al prevaleciente durante el capitalismo de Estado (nótese que si bien el incremento entre 1965 y 1980 es ligeramente mayor al de 1990–2003, el primer periodo es dos años más extenso que el segundo). El crecimiento del PIB per cápita boliviano durante la época neoliberal no puede ser considerado exitoso (aun cuando esté por encima del promedio latinoamericano), sin embargo, tampoco se puede señalar que las políticas neoliberales profundizaron la pobreza. ¿Y qué de la desigualdad económica y social?

Cuadro 8
Distribución del ingreso y concentración de la riqueza
(por quintiles e índice de Gini)³

	Quintil 1 (más pobre)	Quintil 5 (más rico)	P Índice de Gini
Argentina	3,11***	56,39***	52,20***
Bolivia	4,00*	49,10*	44,70*
Brasil	2,40***	63,18***	59,25***
Chile	3,33**	62,18**	57,10**
México	3,06**	59,12**	54,60**

* corresponde a 1999

** corresponde a 2000

*** corresponde a 2001

Fuente: World Bank, 2005.

Estos datos señalan que, a pesar de que los niveles de desigualdad en América Latina en general son elevados, Bolivia es el menos desigual de los países aquí presentados. En particular, llama la atención la gran desigualdad existente en Brasil, Chile y México. Una vez más quedan claras las diferencias entre Bolivia y los demás países. Finalmente, analicemos el comportamiento de algunos indicadores sociales.

³ Debo excusarme por no incluir la evolución histórica de estos datos; lamentablemente no accedí a información propicia que me permitiera realizar comparaciones por periodos en un mismo país y entre distintos países. Sin embargo, a pesar de esta limitación, el Cuadro 8 nos proporciona algunos elementos para el análisis.

Cuadro 9
Esperanza de vida

						Diferencia respecto a la media latinoamericana				
	1960	1970	1980	1990	2003	(1960)	(1970)	(1980)	(1990)	(2003)
Bolivia	42,83	46,07	52,24	58,31	64,14	-13,45	-14,34	-12,32	-9,57	-6,74
Argentina	65,16	66,81	69,59	71,64	74,46	8,89	6,41	5,03	3,76	3,58
Brasil	54,83	58,89	62,59	65,60	68,72	-1,44	-1,51	-1,97	-2,28	-2,16
Chile	57,30	62,40	69,30	73,70	76,44	1,02	2,00	4,74	5,82	5,56
México	57,34	61,71	66,76	70,79	73,64	1,06	1,31	2,20	2,91	2,76
América Latina	56,27	60,40	64,56	67,88	70,88	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00

Fuente: World Bank, 2005.

Cuadro 10
Tasa de alfabetismo (adultos de más de 15 años)

					Diferencia respecto a la media latinoamericana			
	1970	1980	1990	2000	(1970)	(1980)	(1990)	(2000)
Bolivia	57,51	68,68	78,10	85,42	-15,10	-10,40	-6,03	-3,11
Argentina	92,97	94,36	95,73	96,83	20,36	15,27	11,60	8,30
Brasil	68,40	76,04	82,03	86,37	-4,21	-3,04	-2,10	-2,16
Chile	87,62	91,40	94,00	95,76	15,01	12,32	9,87	7,23
México	73,49	81,33	87,35	90,54	0,88	2,25	3,22	2,01
América Latina	72,61	79,08	84,13	88,53	0,00	0,00	0,00	0,00

Fuente: World Bank, 2005.

Estos cuadros muestran que en las décadas de 1960 y 1970 la esperanza de vida y la tasa de alfabetismo en Bolivia estaban muy lejos de la media latinoamericana (podría decirse incluso que estas cifras son escandalosas), diferencia que paulatinamente ha ido disminuyendo (aunque ciertamente las cifras actuales están lejos de ser consideradas aceptables). Aunque los avances más notorios se realizaron en el periodo posterior al intervencionismo estatal, sería erróneo atribuirlos a las políticas neoliberales. No queda duda que esta evolución responde a un proceso de largo plazo, proceso que con seguridad se inició durante el capitalismo de Estado, sin embargo, también debe mencionarse que el neoliberalismo no rompió lo iniciado en décadas pasadas.

¿Qué intento probar con todas las variables expuestas? Ciertamente los datos presentados distan de ser exhaustivos y sólo apuntan características muy generales de la economía de los países considerados; sin embargo, permiten comparaciones para fundamentar y decir que lo que ocurre a nivel económico en Argentina, Brasil o México no puede ser extensivo a lo que sucede en Bolivia e incluso en el resto de la región. Si bien es cierto que en Bolivia más del 60 por ciento de la población vive bajo la línea de pobreza, dicha miseria no puede imputarse a un supuesto fracaso de las políticas económicas pro mercado; es más, hemos aclarado que el capitalismo de Estado no generó mejores resultados y que en el periodo neoliberal Bolivia tuvo, en términos relativos, mejores avances que Argentina, Brasil o México. Entonces ¿qué explica la crisis generalizada boliviana que culminó con la elección presidencial de Evo Morales?

Recordemos que a partir de 1985 se busca preservar a toda costa la estabilidad económica y la gobernabilidad, objetivos que dieron origen a las políticas económicas neoliberales y a la democracia pactada. Si concluimos que la crisis en Bolivia no se debió a un fracaso económico, resta entonces evaluar los resultados políticos del ordenamiento pactista.

Partidos, Democracia Pactada y crisis

El fracaso político y económico del gobierno de la UDP y el caos social imperante propiciaron que los candidatos presidenciales de 1985 comenzaran a plantear no sólo profundas reformas económicas sino también el imperativo de restaurar el orden y el principio de autoridad. Para ello, los partidos necesitaban constituirse como las únicas instancias de mediación entre el Estado y la sociedad, lo que implicaba eliminar o debilitar otras organizaciones sociales, en especial la COB.⁴ El objetivo era alcanzar la “gobernabilidad”, noción que llegó a considerarse como ba-

⁴ Luego de la Revolución, y al convertirse el MNR en “el partido”, no existieron otros partidos políticos que pudieran mediar entre la sociedad y el Estado, con lo cual la COB se convirtió en el órgano de mediación más importante. Por ello, la Central Obrera fue algo más que una central sindical, lo que le otorgó gran capacidad de confrontar las decisiones gubernamentales; era una organización que no sólo defendía las reivindicaciones salariales, sino que también buscaba la injerencia política. Su centralismo vertical lograba que sus convocatorias a paros nacionales o huelgas fueran acatadas por todos los sectores, generando, dada la gran importancia económica del sector minero que fungía como su base principal, onerosas pérdidas al Estado. De esta forma, la COB se ubicó en el centro de la configuración de las fuerzas políticas, lo que le permitió vislumbrar la posibilidad de construir un proyecto político propio: el gobierno de los trabajadores. En la década de 1970 en torno suyo se concentraron los partidos de izquierda y el movimiento popular para luchar por la democracia. Su fortaleza y oposición a los intentos de estabilización económica explican en mucho la caída de la UDP.

se imprescindible del funcionamiento del sistema político y que además permitió justificar los pactos y acuerdos políticos más insólitos. En aras de la gobernabilidad se prescindió de los partidos pequeños, se excluyó a organizaciones no partidarias y se eliminaron las discrepancias ideológicas entre los partidos. En consecuencia, el sistema político debía abarcar sólo a los partidos relevantes (aquellos que contaban con representación congresal) y la política debía limitarse a las esferas del gobierno y del parlamento, con lo que cualquier amenaza a este equilibrio era visto como foco potencial de ingobernabilidad.

La crisis económica, política y social que hundió al gobierno de la UDP fue el contexto propicio para el afianzamiento de los partidos y el debilitamiento de la COB. La coalición MNR-ADN que encumbró en 1985 a Víctor Paz Estenssoro como presidente inauguró un periodo democrático caracterizado por la suscripción de pactos políticos entre partidos que así aseguraban el poder y garantizaban al ejecutivo un congreso complaciente. La Democracia Pactada, nombre con el que se conoció a esta nueva práctica, permitió la consolidación de los partidos más importantes (MNR, ADN y MIR), quitándole a la COB el protagonismo que durante décadas había ostentado al ser la única organización enfrentada al poder del Estado. Asimismo, el despido y relocalización del grueso de los trabajadores mineros que dispuso el D.S. 21 060 golpeó duramente a la Central Obrera ya que redujo drásticamente el sector que tenía mayor importancia en su interior, con lo cual su capacidad de provocar pérdidas económicas al Estado a través de disponer la huelga de los mineros no despedidos también disminuyó visiblemente. De esta forma, la COB fue desplazada del escenario político y su capacidad de presión se debilitó, con lo cual, a pesar de que no renunció a la confrontación, se convirtió en una organización prescindible.

El engranaje que hacía funcionar a la Democracia Pactada era la distribución del poder entre los partidos de la coalición. En realidad, las negociaciones para suscribir dichos pactos políticos giraban alrededor de las cuotas partidarias que traían consigo cargos en las instituciones del Estado, cuotas que constantemente eran renegociadas incluso después de firmado el pacto y de que la coalición se posesionaba del gobierno. La renegociación se realizaba en un clima de amenazas de retiro de apoyos mutuos y de denuncias de corrupción, ante lo cual, y en vista de que se venía la ingobernabilidad, se llegaban a nuevos acuerdos y públicamente la coalición se mostraba como más sólida que nunca. Así, la capacidad que tenía el presidente para gobernar estaba en función de la disposición de una mayoría parlamentaria la cual, a su vez, dependía de que los partidos socios de gobierno satisficieran sus pretensiones de poder y enriquecimiento.

Si bien el presidente vivía bajo el peligro frecuente del chantaje de los partidos de la coalición (quienes sacaban muy buen provecho por su apoyo político), una vez que las ambiciones eran colmadas y el apoyo estaba garantizado, el ejecutivo, ante quien el congreso e incluso el poder judicial se subordinaban completamente, gozaba de poderes casi ilimitados. De esta manera, la democracia se reducía al acto electoral, y entre elección y elección primaba el mayor de los autoritarismos que consolidó un sistema de lealtades que encubría la corrupción y garantizaba la impunidad.

A pesar de la escasa legitimidad de los gobiernos y el creciente rechazo popular hacia los partidos, la Democracia Pactada garantizó la estabilidad política en Bolivia e hizo posible una continuidad democrática inédita en la historia boliviana. Todo a causa de que los partidos políticos relevantes obtenían en algún momento una buena tajada del pastel y no había grandes diferencias ideológicas entre ellos. Sin embargo, debe destacarse que el equilibrio se garantizaba no sólo por las coaliciones políticas sino también por las cumbres políticas de partidos y por los diálogos con organizaciones de la sociedad civil, en los cuales la Iglesia Católica jugaba un papel muy importante.

En momentos de crisis político-institucional, los líderes de los principales partidos políticos pertenecientes al oficialismo y a la oposición eran convocados, las más de las veces por el presidente, a cumbres políticas con el objetivo de alcanzar consensos para impulsar reformas que permitieran superar conflictos potencialmente desestabilizadores del sistema. Cuando los consensos necesarios no se daban y crecía la amenaza a la estabilidad surgía la mediación de la Iglesia Católica que, detentando una especie de poder moral, lograba que los partidos flexibilizaran sus posturas y conseguía así los consensos requeridos.⁵ De forma similar, cuando los problemas sociales hacían peligrar la estabilidad, la Iglesia convocaba a diálogos entre el gobierno y las organizaciones sociales para dar solución a diferendos sectoriales y/o nacionales.⁶ De esta manera, las amenazas se conjuraban y la estabilidad era preservada. ¿Qué salió mal entonces?

El reparto de las instituciones del Estado por parte de los partidos, el encubrimiento de los escándalos de corrupción y el convencimiento generalizado de que la única forma de progresar en la vida era a través de vínculos políticos, profundizaron el rechazo hacia la clase política. Asimismo, la posibilidad de que se admitiera cualquier

⁵ Un ejemplo se dio en junio de 2001, cuando la Iglesia promovió el “Acta de entendimiento” entre el gobierno de Jorge Quiroga y la oposición. Allí se originaron las nuevas Cortes Electorales Departamentales y el gobierno se comprometió a llevar adelante una serie de reformas económicas y políticas.

⁶ Entre 2000 y 2005 la Iglesia ha jugado un papel muy importante en la solución de los distintos conflictos sociales como la Guerra del Agua de abril de 2000, el sitio a La Paz de septiembre de 2000 o la Guerra del Gas de octubre de 2003 que culminó en la renuncia y autoexilio del presidente Gonzalo Sánchez de Lozada.

tipo de alianza imaginable para llegar al poder generó la percepción de que el voto ciudadano no decidía nada puesto que al final los legisladores terminaban transando la elección del nuevo presidente y el acto electoral se reducía a una farsa. Estos elementos provocaron que paulatinamente la población buscara alternativas electorales, alternativas que no tardaron mucho en aparecer. Así surgieron partidos políticos como Conciencia de Patria (Condepa) y Unidad Cívica Solidaridad (UCS) que se presentaban como una nueva opción a los partidos tradicionales (MNR, ADN y MIR) a la vez que desplegaban estrategias distintas con las que crecieron súbitamente y obtuvieron muy buenos resultados en términos de votación.

Condepa y UCS explotaron el descontento de los sectores más pobres y el carácter caudillista de la cultura política en Bolivia; sus líderes Carlos Palenque y Max Fernández, respectivamente, eran empresarios exitosos provenientes de las clases populares que tendían a mostrar su identificación con el pueblo. Palenque, dueño de una red televisiva, atendía los problemas personales de la gente en un programa que le proyectó una imagen solidaria y paternalista. Fernández, dueño de la empresa cervecera más grande de Bolivia, se dedicaba a realizar obras de beneficencia por todo el territorio e incluso a edificar obras públicas gratuitamente (construcción de coliseos, plazas, pavimentado de calles, etc.), mostrando la disposición que él, como parte del pueblo, tenía para atender a la gente y subrayando la despreocupación de los gobernantes por los pobres. Por ello, ambos líderes fueron tachados de populistas lo que, no obstante, no impidió que Condepa y UCS lograran insertarse en el panorama político y consolidaran liderazgos regionales. Así, en la década de 1990 Condepa era prácticamente imbatible en las ciudades de La Paz y El Alto, donde monopolizó el poder municipal. Durante el mismo periodo, UCS se consolidó en Santa Cruz como la principal fuerza política en elecciones municipales.

La búsqueda de otras alternativas propició a mediados de los noventa el surgimiento de otro partido político que, a pesar de las grandes expectativas que inicialmente despertó, tuvo un desempeño nacional fugaz. Me refiero a la Nueva Fuerza Republicana (NFR), cuyo líder, Manfred Reyes Villa, había logrado construir como alcalde de Cochabamba una imagen de político joven y eficiente, además de consolidar otro liderazgo regional. De esta manera, las tres ciudades más importantes del país se encontraban en manos de partidos políticos alternativos que intentaban afianzarse en sus regiones para luego ampliar su influencia a nivel nacional, partidos que coincidían en sus ataques al sistema político tradicional. Por esta razón, para diferenciarlos del resto, he optado por caracterizar a estos partidos como anti-sistema. ¿Cuál fue el desempeño de los partidos anti-sistema en comparación a los partidos tradicionales en las elecciones nacionales?

Cuadro 11
Resultados electorales 1985–1997 (en porcentaje)

Elección	1985	1989	1993	1997
MNR	30,36	25,65	35,55	18,2
ADN	32,83	25,24	21,05*	22,26**
MIR	10,18	21,83		16,77
Condepa		12,25	14,29	17,16
UCS			13,77	16,11
IU				3,71
Tradicional	73,37	72,72	56,6	57,23
Anti-sistema	0	12,25	28,06	36,98
Otros	23,63	15,03	15,34	5,79
Total	100	100	100	100

* ADN y MIR se presentan en alianza.

** ADN y NFR se presentan en alianza.

Fuente: Corte Nacional Electoral de Bolivia, 2005.

Puede apreciarse que entre 1985 y 1997 existe un paulatino descenso en la votación de los partidos tradicionales y un aumento de los partidos anti-sistema.⁷ Si bien en 1985 y 1989 el MNR, el MIR y ADN acapararon más del setenta por ciento de los votos, el desgaste que fueron acumulando como producto de gestiones de gobierno escandalosamente corruptas fue aprovechado por Condepa y UCS en elecciones posteriores. Así, el crecimiento que experimentaron estos dos partidos les permitió contar con una presencia parlamentaria importante, como lo muestra el siguiente cuadro.

Cuadro 12
Representación parlamentaria 1985–1997 (en porcentaje)

Elección	1985	1989	1993	1997
MNR	36,31	31,21	43,95	19,11

⁷ Cabe aclarar que la razón por la que asumo que en 1985 la votación de los partidos anti-sistema es nula se debe a que en ese año se empieza a construir el sistema de partidos que durante veinte años imperará en Bolivia, es decir, considero que los partidos anti-sistema se caracterizan por su oposición a la Democracia Pactada.

Cuadro 12 (continuación)
Representación parlamentaria 1985–1997 (en porcentaje)

Elección	1985	1989	1993	1997
ADN	32,48	29,30	27,39*	27,39**
MIR	11,46	26,11		19,11
Condepa		7,01	8,92	14,01
UCS			13,38	14,65
IU				2,55
Oficialismo	68,79	55,41	61,79	75,16
Oposición	31,21	44,59	38,21	24,84
Tradicionales	80,25	86,62	71,34	65,61
Anti-sistema	0,00	7,01	22,30	31,21
Otros	19,75	6,37	6,36	3,18
Total	100	100	100	100

* Legisladores de la alianza ADN–MIR.

** Legisladores de la alianza ADN–NFR.

Fuente: Corte Nacional Electoral de Bolivia, 2005.

Un rasgo del sistema político boliviano es que la representación parlamentaria de los partidos es muy proporcional al porcentaje de votos que obtienen en la elección. También debe considerarse que hasta 1993 los parlamentarios eran elegidos plurinominalmente, es decir, por listas cerradas, con lo que el voto de un ciudadano contaba para la elección de presidente, vicepresidente, senadores y diputados, pero en los hechos ni el ciudadano conocía a sus representantes en el parlamento ni los parlamentarios se sentían responsables hacia el electorado. Es más, los congresistas sentían que se debían al partido que los había colocado en la lista. Este sistema permitía un funcionamiento de las coaliciones políticas que se caracterizaba por la obediencia y sumisión de los senadores y diputados a las directrices del partido, lo que les valió diversos apelativos como “levanta-manos”, y, debido a que el proceso de aprobación legislativa era un mero trámite para el ejecutivo, se caracterizó a las coaliciones gobernantes como “aplanadoras” que echan a andar su “rodillo parlamentario” sin siquiera importarles lo que opinan otras organizaciones sociales.

Los partidos anti-sistema comenzaron atacando estos patrones de comportamiento político, sin embargo, ante el descenso en la preferencia electoral de los partidos tradicionales, éstos, con ayuda de todo un despliegue mediático, recurrieron al pasado, al trauma de la ingobernabilidad, y señalando la amenaza a la estabilidad que impli-

caban los gobiernos débiles, no dejaron otro camino a Condepa y UCS (partidos que además carecían de bases ideológicas coherentes) que el de integrarse a la Democracia Pactada. Así, Condepa tuvo participación (aunque muy restringida) en el gobierno de Jaime Paz (del que se retiró en 1991) y fue parte de la coalición de gobierno liderada por ADN entre 1997 y 2002; mientras que UCS integró la coalición gobernante que encabezó el MNR entre 1993 y 1997 (ver Cuadro 1). NFR, a pesar de tener un desempeño un tanto distinto, también terminó insertándose en las coaliciones de gobierno, puesto que en 1997 estableció una alianza pre-electoral con ADN y posteriormente formó parte de su gobierno.

Los partidos, dándose cuenta de su creciente desgaste y rechazo, promovieron una reforma electoral con el objetivo de disminuir la distancia entre los parlamentarios y la población. De esta manera, se aprobó que la mitad de los miembros de la cámara de diputados fueran electos uninominalmente, quedando el mecanismo de elección de la otra mitad y de la totalidad de la cámara de senadores intacto. Con ello, se esperaba que los parlamentarios uninominales se acercaran a la sociedad y mejoraran la calidad de la representación, cosa que no ocurrió debido a que el sistema de asignación de escaños luego de la reforma estableció lo siguiente:

Las diputaciones se adjudicarán según el sistema proporcional. La Corte Nacional Electoral, una vez concluido el cómputo nacional y aplicando el artículo precedente, procederá de la siguiente manera:

- a) Tomará el número de votos acumulativos logrados por cada partido político, agrupación ciudadana, pueblo indígena, frente o alianza en cada departamento.
- b) Los votos acumulativos obtenidos por cada partido político, agrupación ciudadana, pueblo indígena, frente o alianza se dividirán entre la serie de divisores naturales (1, 2, 3, 4, 5, 6, 7 etc.) en forma correlativa, continua y obligada, según sea necesario en cada departamento.
- c) Los cocientes resultantes de estas operaciones, dispuestos en estricto orden descendente, de mayor a menor, servirán para establecer el número proporcional de diputados correspondiente a cada partido político, agrupación ciudadana, pueblo indígena o alianza, en cada departamento.
- d) A este número proporcional de diputaciones se deberá descontar las obtenidas en circunscripciones uninominales. El remanente de esta operación será adjudicado de acuerdo al orden de la lista plurinominal, hasta alcanzar el número proporcional que corresponda, según lo establecido en el inciso anterior.
- e) Si el número de diputaciones uninominales superara el número proporcional establecido en el inciso c), las diputaciones se adjudicarán dando prioridad al número de diputaciones uninominales.

- f) Si el número de diputados uninominales fuera mayor al que le correspondiera en la aplicación del inciso b), la diferencia se cubrirá restando escaños a los partidos políticos, agrupaciones ciudadanas, pueblos indígenas o alianzas que tengan los cocientes más bajos en la distribución por divisores, en estricto orden ascendente (Artículo 90. Código Electoral).

¿Cuáles son las implicaciones de este artículo? Antes de la reforma electoral el sistema de asignación de escaños era estrictamente proporcional, es decir, si a un departamento le correspondían 30 diputaciones, éstas eran distribuidas de acuerdo al porcentaje de votos que los partidos obtuvieron en ese departamento. De esta forma, si un partido obtenía el 30 por ciento de los votos se le asignaban entonces 9 diputados ($30 \cdot 0.3 = 9$). Luego de la reforma el mecanismo señalaba que debía determinarse el número de diputados que le correspondía a un partido proporcionalmente, a este número debía restarse el número de diputados uninominales de dicho partido que habían sido electos, y el remanente era el número de diputados plurinominales que se le asignaban. Es decir, si un partido obtenía el 30 por ciento de los votos en un departamento al que le correspondían 30 diputados de los cuáles 15 eran uninominales y 15 plurinominales y además lograba que siete de sus candidatos uninominales fueran electos, el mecanismo de asignación de escaños procedía de la siguiente forma: proporcionalmente le tocaban a dicho partido 9 diputados ($30 \cdot 0.3 = 9$), de los cuáles debían restarse los 7 uninominales electos quedando 2 diputaciones que correspondían a los plurinominales. El problema es que al final ¡el partido obtenía la misma cantidad de diputados!! Es más, no importaba el número de diputaciones uninominales que ganara, igual le correspondían los 9 diputados que la proporción de los votos obtenidos por su candidato presidencial le permitía. Y por si no fuera poco, se estableció que el escaño pertenecía al partido y no al legislador, es decir, si el diputado electo no obedecía las directrices del partido podía ser removido de su cargo, con lo cual los diputados uninominales no se sentían obligados a responder a las expectativas de sus electores e incluso hacían todos los esfuerzos por agradar a su cúpula partidaria para que en la próxima elección los incluyera en la lista de plurinominales. Como resultado, no hubo el acercamiento esperado entre diputados y ciudadanía, los partidos políticos mantuvieron el control de sus legisladores, las coaliciones políticas siguieron siendo sólidas y la gobernabilidad siguió garantizada. El problema fue que con esto todos los aspectos del sistema político que provocaban el rechazo de la población se mantuvieron e incluso se intensificaron, pues las coaliciones debían incluir a un mayor número de partidos debido al ingreso de los partidos anti-sistema a la lógica de pactos, lo que sumado a la disminución de las instituciones públicas disponibles para el reparto como

consecuencia de los procesos de privatización y de descentralización, generaron que los niveles de corrupción alcanzaran niveles intolerables.⁸

Ni los partidos anti-sistema ni la reforma electoral habían logrado que la Democracia Pactada se abriera a las demandas de la sociedad, y los partidos políticos se habían convertido en organizaciones aisladas de la realidad que Bolivia vivía. Sin embargo, la reforma sí tuvo un pequeño efecto que tendría serias consecuencias posteriores para los partidos y sus pactos. Aprovechando que se había abierto una pequeña ventana que permitía el ingreso de diputados a través del voto directo, un grupo de dirigentes campesinos, entre los que se encontraba Evo Morales, logró ingresar al Congreso en 1997 bajo las siglas de Izquierda Unida (IU)⁹, aspecto que marca el inicio del fin del sistema de partidos que prevaleció a partir de 1985. Desde la cámara de diputados, Evo Morales empezó a lanzar duros ataques contra las coaliciones a la vez que establecía un nexo entre el movimiento campesino (en especial el cocalero) y el sistema político lo que permitió que por primera vez los campesinos pudieran presentar proyectos de ley y reformas a través de representantes propios. Articulando un discurso que culpaba a los partidos tradicionales, a la lógica de pactos y al neoliberalismo de toda la miseria y exclusión en la que vivía el grueso de la población, Morales empezó a socavar las bases de la estabilidad que imperaba desde 1985. A ello contribuyó el hecho de que los diputados campesinos empezaron a caracterizarse por combinar su acción legislativa con la presión social (manifestaciones callejeras, bloqueos de caminos, etc.).

Los partidos tradicionales, entre los que ya podemos incluir a los ex-antisistema, del oficialismo y la oposición no se quedaron inmóviles observando cómo estos dirigentes los ponían en evidencia, y en enero de 2002, usando una argucia legalista, expulsaron a Evo Morales del Parlamento, expulsión que fue tomada como una ofensa por el movimiento campesino. Este hecho demostró que los partidos habían constituido un bloque que iba más allá de las coaliciones políticas y que no estaba dispuesto a cambiar su lógica de comportamiento, a la vez que evidenció el desprecio y racismo que los políticos sentían por un campesino que había osado sentarse al lado suyo. Con ello, el discurso de Morales, que señalaba al neoliberalismo y a la democracia pactada como la fuente de todos los males, fue tomando mayor fuerza y logrando buena recepción incluso en zonas urbanas. Así, el Movimiento al Socialismo (MAS), partido creado para representar los intereses de los campesinos, fue articulando a todo tipo de organizaciones sociales que incluían diversas reivindicaciones, lo cual permitió que Evo Morales obtuviera el segundo lugar en las elecciones presidenciales de 2002.

⁸ Al respecto se recomienda consultar los Informes Globales de Corrupción que publica Transparencia Internacional y que ubican a Bolivia entre los países con mayor percepción de corrupción en el mundo.

⁹ Estos dirigentes fueron Félix Sánchez, Néstor Guzmán, Román Loayza y Evo Morales.

Cuadro 13
Resultados electorales 2002 (en porcentaje)

MNR	22,46
ADN	3,40
MIR	16,32
Condepa	0,37
UCS	5,51
NFR	20,91
MAS	20,94
MIP	6,09
Tradicional	48,06
Anti-sistema	27,03
Otros	24,91
Total	100

Fuente: Corte Nacional Electoral de Bolivia, 2005.

En las elecciones de 2002 se dio por primera vez, desde 1985, una polarización ideológica entre los partidos contendientes. En la derecha se podían identificar a los partidos tradicionales (MNR, ADN, MIR, Condepa y UCS) que intentaban mostrar a Evo Morales y al MAS como un peligro para la democracia y la estabilidad económica. En la izquierda se ubicaban los nuevos partidos anti-sistema (MAS y MIP¹⁰) que postulaban el fin del neoliberalismo y de la democracia representativa (identificada con los partidos tradicionales), planteando el retorno del Estado a la actividad económica y el desarrollo de una democracia participativa, en tanto que NFR intentaba ubicarse en el centro del espectro ideológico con ataques a los partidos tradicionales, al neoliberalismo y a la izquierda radical. El resultado no podía ser más parejo ya que entre el MNR y NFR, primer y tercer lugar respectivamente, sólo hubo una diferencia de 1,55 puntos porcentuales. Asimismo, la elección de 2002 marca la expiración de ADN, Condepa y UCS, partidos que cargaron con el descontento popular por la democracia pactada.

Con fines analíticos el Cuadro 13 agrupa dentro de los partidos tradicionales al MNR, ADN, MIR, Condepa y UCS, dentro de los partidos anti-sistema al MAS y al MIP, y a la NFR dentro de la categoría "otros". A pesar de que NFR había participado

¹⁰ El Movimiento Indígena Pachakuti (MIP) postuló a la presidencia a Felipe Quispe, conocido como El Mallku, quien ostentaba el cargo de Secretario Ejecutivo de la Federación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB).

anteriormente en la coalición de gobierno que encabezó ADN y de que el MAS y otros grupos de izquierda discursivamente lo ubicaban dentro del grupo de partidos tradicionales, el hecho de que en 2002 la NFR se presentaba por primera vez en elecciones presidenciales generó cierta percepción en la población de que su candidato, Manfred Reyes Villa, podría representar un cambio no muy radical.

Los cuadros 11 y 13 muestran que entre 1985 y 2002 el número de partidos tradicionales se había incrementado pero su votación conjunta había disminuido, en tanto que nuevamente habían surgido partidos que con una retórica discursiva anti-sistémica conseguían un buen porcentaje de votos. El comportamiento de los partidos tradicionales ante este nuevo contexto era previsible: todos ellos se unieron en coalición para elegir y respaldar al gobierno del MNR encabezado por Gonzalo Sánchez de Lozada contra el peligro que representaba el MAS. NFR, que en principio no se sumó a la coalición gobernante, terminó ingresando en ella en 2003, confirmando que su comportamiento político era idéntico al de los partidos tradicionales. Así, sólo el MAS y el MIP quedaban fuera de la Democracia Pactada y Sánchez de Lozada gozaba de una mayoría congresal arrolladora que obligó a los dos partidos anti-sistema a abandonar su acción congresal y ejercer la oposición desde las calles.

La obsesión por asegurar mayorías congresales al ejecutivo había provocado el atrincheramiento de los partidos tradicionales y su enfrentamiento al MAS y al MIP, partidos que se resistían a ingresar en la lógica pactista y que además tenían una gran capacidad de presión social debido a que estaban basados en una multiplicidad de organizaciones sociales. Por primera vez era evidente que no bastaban las mayorías legislativas para asegurar la estabilidad del gobierno y que la política se hacía también en las calles. Así, Sánchez de Lozada, a pesar de contar con un amplio apoyo partidario y parlamentario que se disponía a aprobar la exportación de gas natural a Estados Unidos por territorio chileno, terminó huyendo del país en 2003.¹¹ Con ello, se inició un periodo de gran inestabilidad política y conflicto social que provocaría que entre 2003 y 2006 pasaran cuatro presidentes,¹² y que desembocaría en el triunfo electoral de Evo Morales en diciembre de 2005.

Sostengo que no fue la crisis económica o el fracaso del neoliberalismo lo que provocó la crisis política y social entre 2003 y 2005 sino el agotamiento de un sistema de

¹¹ Debe recordarse que Bolivia perdió su acceso marítimo en la Guerra del Pacífico contra Chile, motivo por el cual queda en la memoria colectiva un hondo resentimiento hacia ese país vecino.

¹² En realidad, el inicio de los conflictos sociales y del resquebrajamiento del orden pactista se inició en Cochabamba con la Guerra del Agua en abril de 2000, ocasión en la que la población se levantó contra la privatización del agua y el alza de tarifas, logrando, luego de más de una semana de intenso conflicto, la rescisión del contrato de privatización. Este suceso fue tomado como la primera victoria social contra el neoliberalismo y a partir de allí comenzó el debilitamiento efectivo de los partidos políticos tradicionales.

partidos que, debido al interés de los partidos tradicionales de preservar una estabilidad de la que sacaban muy buen rédito, no quiso abrirse a las demandas sociales y no supo aceptar nuevos actores políticos emergentes. La integración de Condepa, UCS y NFR a la lógica pactista le dio aire fresco al sistema político y permitió a la democracia pactada subsistir por algunos años más, sin embargo, cuando estos partidos fueron percibidos como “más de lo mismo” y su incorporación a las coaliciones gobernantes implicó mayores niveles de corrupción, el rechazo a los partidos y la indignación social se acentuaron. No olvidemos que Bolivia es un país muy pobre, motivo por el que los niveles de tolerancia a la impunidad son menores que en otros países con mayor ingreso, como pueden ser los casos de México y Brasil. Asimismo, la firma de contratos de privatización y capitalización con empresas extranjeras completamente desfavorables al Estado boliviano generaron la percepción de que toda inversión externa es por definición lesiva a los intereses nacionales. Sólo como ejemplo basta mencionar que en 1990, antes de la privatización de Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB), los hidrocarburos aportaban el 55 por ciento de los recursos del Tesoro General de la Nación, y en 2003, ya con la presencia de empresas extranjeras, este sector aportaba sólo el siete por ciento al TGN a pesar de que en este periodo los volúmenes de explotación se incrementaron en un 113,44 %.

El diseño de un reforma electoral que no reformaba nada y que, lógicamente, fracasó en su intento de acercar los diputados a la población y la expulsión de Evo Morales del parlamento muestran que los partidos tradicionales no estaban dispuestos a ceder en sus privilegios y que nunca entendieron que para que todo siga igual algunas cosas deben cambiar. Y, debido a que el neoliberalismo y la Democracia Pactada habían surgido simultáneamente en 1985 y eran percibidos como indisolubles, el ataque del MAS y los movimientos sociales fue dirigido a ambos, para acabar con un modelo económico implantado desde fuera (a través de la nacionalización de las empresas privatizadas) y con una clase política que sirve a intereses externos (a través de promover una democracia participativa). Adicionalmente, el MAS y los movimientos sociales atacaron el racismo que caracterizó históricamente a las élites bolivianas y que excluyó a las mayorías indígenas. Planteando acabar de una vez por todas con 500 años de humillación y desprecio, postularon el reconocimiento de las formas de representación comunitaria e indígena y la descolonización del Estado. Todo ello implicó el apoyo de sectores urbanos, clases medias y sectores campesinos a la candidatura de Morales.

Un tema que también debe mencionarse es el impacto que tuvieron las demandas de autonomía que diversas regiones y grupos indígenas comenzaron a pedir para dar fin al Estado unitario, centralista y colonialista. Paradójicamente, el reconocimiento de autonomías fue demandado tanto por los sectores indígenas del occidente boliviano como por las élites empresariales del oriente, los primeros enarbolando la bandera de la

reafirmación indígena y el reconocimiento a sus formas de organización y los segundos buscando los beneficios económicos de los hidrocarburos concentrados en las zonas de Santa Cruz y Tarija. Con estos planteamientos se sumaba un nuevo frente de tensión: la confrontación entre regiones, misma que en determinados momentos de exacerbado conflicto generó temores de que el país llegara a disolverse.¹³ Este tema fue abordado por todos los candidatos presidenciales en 2005, pero el MAS pudo explotarlo con mayor ventaja dado que su discurso proponía la refundación del Estado.

Como era de esperarse, los partidos tradicionales intentaron aferrarse al poder, y a través de la postulación de Jorge Quiroga, quien fuera vicepresidente en la gestión de Banzer y presidente cuando éste falleció, se unieron en el partido Poder Democrático y Social (Podemos) que acogió a militantes de ADN, MIR, UCS, NFR y a algunos del MNR. Los resultados electorales fueron los siguientes:

Cuadro 14
Resultados electorales 2005 (en porcentaje)

MNR	6,47
Podemos	28,59
MAS	53,74
MIP	2,16
Tradicionales	35,06
Anti-sistema	55,90
Otros	9,04
Total	100

Fuente: Corte Nacional Electoral de Bolivia, 2006.

El triunfo electoral de Evo Morales y la mayoría absoluta que obtuvo permitieron que el MAS accediera al poder sin necesidad de negociar apoyo parlamentario con ningún partido. Asimismo, la desaparición del MIR, y la escasa votación del MNR y de NFR marcan el fin de los partidos tradicionales y de la democracia pactada, ¿significará ello el fin del neoliberalismo en Bolivia?

¹³ Estos temores no eran infundados puesto que desde los sectores indígenas se postulaba la refundación del Kollasuyo (antiguo territorio del imperio incaico) y desde el oriente se planteaba la constitución de la nación camba. Estas posturas aún permanecen en algunos sectores sociales.

Reflexiones y posibles escenarios futuros

A lo largo del presente ensayo he intentado mostrar que lo que ocurre hoy en Bolivia no puede equipararse simplistamente a lo que sucede en otros países de la región. Ninguno de los países hoy gobernados por líderes de izquierda había enfrentado el riesgo de su disolución, en ninguno de ellos se puso siquiera en entredicho la existencia misma del Estado; asimismo, ninguno de estos líderes debe afrontar la tarea de reconstruir no sólo el sistema político sino también las estructuras e instituciones estatales, y en ninguno el problema étnico es un tema de debate relevante. Por ello, el triunfo electoral de Evo Morales no puede considerarse como uno más en la ola de victorias de la izquierda latinoamericana (si es que algo así existe). Un análisis sobre lo que viene ocurriendo en Bolivia debe ir más allá de la simple dicotomía Estado-Mercado y de los efectos de determinada orientación económica.

Este ensayo no pretende defender al neoliberalismo, sino tan sólo mostrar que la pobreza en Bolivia no fue creada ni profundizada por las políticas de mercado y que la crisis política y social de los últimos años que derivó en la elección presidencial de Morales tiene raíces más profundas en el derrumbe del sistema político y en la crisis de la estructura del Estado que en el empeoramiento de las condiciones económicas de la población. Sin embargo, es claro que la combinación de pobreza y altas expectativas no es muy saludable para la estabilidad, mucho más si la población está muy bien organizada. Esta combinación encuentra en Bolivia su máxima expresión: pobreza extremadamente elevada; expectativas acrecentadas por la llegada de la democracia y por las promesas que se hicieron al momento de aplicar las políticas neoliberales (en algún momento se habló de que creceríamos al diez por ciento anual); todo ello en la sociedad mejor organizada de América Latina. Es cierto que los logros han sido modestos y el crecimiento insuficiente, pero también lo es que la situación antes de la aplicación de las políticas de mercado no era mejor. Asimismo, considero errónea la postura política que señala que los sectores indígenas que constituyen la mayoría de la población boliviana no se guían por una lógica de mercado y que la aplicación del neoliberalismo constituye una violación a su identidad. Si fuera así, ¿cómo explicar el surgimiento del movimiento cocalero en el Chapare cochabambino?, ¿cómo dar cuenta del éxito de familias aymaras paceñas en el comercio y el contrabando? Es cierto que estos sectores conservan prácticas comunitarias, pero también es cierto que tienen la capacidad de desenvolverse con éxito en el mercado.

Retomando el análisis de la coyuntura actual, vemos que los temores por un desenlace violento en los días posteriores a la elección parecen haberse disipado. No hubo fuga de capitales, la población no salió a las calles y Santa Cruz no declaró su inde-

pendencia al conocer el triunfo de Morales. La amplia mayoría lograda por el MAS sin duda otorga un nivel de legitimidad para el nuevo gobierno inédito desde que existe competencia electoral,¹⁴ pero aún está por verse si ello supondrá cambios radicales en las políticas económicas, en la organización del sistema político y en la estructura del Estado. Considero que a pesar de su retórica antineoliberal, Evo Morales es consciente de que no puede cambiar el funcionamiento de la economía mundial y que Bolivia necesita un impulso económico; por ello su primera acción después del triunfo del MAS fue reunirse con la élite empresarial de Santa Cruz y garantizarles condiciones favorables para producir y exportar. De la misma forma, a pesar de defender la legalización de la coca, el nuevo presidente ha manifestado su intención de erradicar el narcotráfico y su disposición de llevar buenas relaciones con Estados Unidos,¹⁵ lo que demuestra que Morales tiene presente cuán importante es la ayuda económica norteamericana.

Con estas consideraciones, ¿dónde quedan los temores por una reestatización de la economía? Éstos provienen sin duda de la propuesta de nacionalizar los hidrocarburos. Dado el inmenso potencial gasífero de Bolivia,¹⁶ los beneficios que podría reportar la exportación de este recurso ofrecen la oportunidad de emprender un proceso de acumulación de capital, oportunidad que, debido a la ausencia de explotación petrolera, no estaba presente hace algunos años. El principal escollo radica en que los contratos petroleros firmados entre el Estado y las empresas extranjeras que actualmente se encuentran en Bolivia ofrecen muy pocas oportunidades para que este país se beneficie de sus propias riquezas puesto que la carga tributaria que se aplica a estas empresas es ridícula y el Estado no tiene ninguna capacidad para controlar los volúmenes de explotación.¹⁷ No tengo dudas de que la anunciada nacionalización se limitará a renegociar dichos contratos, lo cual puede evidenciarse

¹⁴ Si bien el triunfo del MAS no es el más amplio en la historia de Bolivia, sí es el único en el que se alcanza la mayoría absoluta en condiciones de competencia electoral abierta. Hasta antes de 1952 el voto se restringía a los varones alfabetos que tenían rentas probadas; y entre 1956 y 1964, año en que irrumpen los gobiernos militares, el sistema electoral estuvo diseñado para que el MNR consiguiera triunfos holgados. La elección de 1980 en la que la UDP consiguió imponerse constituye la primera vez en que la competencia electoral cumple requisitos mínimos para que al menos la noción de democracia procedimental sea satisfecha.

¹⁵ No olvidemos que durante su campaña Evo Morales había prometido convertirse en la pesadilla de Washington.

¹⁶ Las reservas probadas de gas natural alcanzan a 52 trillones de pies cúbicos, cifra que ubica a Bolivia en el segundo lugar en Sudamérica después de Venezuela en reservas gasíferas.

¹⁷ Al respecto considero pertinente contar la siguiente anécdota. Cuando me encontraba trabajando en la Prefectura de Cochabamba, uno de los departamentos con mayor riqueza hidrocarburífera de Bolivia, en cierta ocasión pregunté al funcionario que tenía a su cargo la unidad de recaudaciones cómo controlaba que fueran ciertos los volúmenes de explotación que reportaban las petroleras y sobre los que se calcula el monto de impuestos a pagar. Su respuesta fue que no tenía cómo hacerlo y que él simplemente se limitaba a creer de buena fe dichos reportes.

en las últimas declaraciones formuladas por Evo Morales de que no habrá confiscaciones ni expropiaciones a estas empresas.¹⁸

¿Dónde queda entonces el cambio radical que se anuncia con el gobierno del MAS? Estimo que la reconstrucción del sistema político y la reorganización de la estructura del Estado no son retos menores a enfrentar, y es allí donde se darán los principales cambios. Para asumir este desafío, el MAS deberá aprender las lecciones dejadas por un sistema excesivamente rígido y cerrado que terminó sucumbiendo. Asimismo, considero que la asunción del primer indígena a la presidencia no es poca cosa en un país como Bolivia y tiene un enorme significado en el plano simbólico, puesto que implica que las élites tendrán que aprender a vivir con aquellos que son distintos, con aquellos a quienes negaron durante siglos. Si esto no es visto como una profundización democrática, entonces no sé qué pueda entenderse por democracia. De igual modo, estoy convencido que en la Asamblea Constituyente se planteará la apertura de las estructuras estatales al reconocimiento de las formas de participación y representación indígenas.

Aún no está claro cómo se abordarán las autonomías regionales, si se tratará sólo de la federalización del país o se dará un proceso más profundo. Sin embargo, ya se vislumbra que el modelo español de comunidades autónomas será uno de los principales referentes. De lo que se puede estar seguro es que este proceso permitirá el surgimiento de liderazgos locales y, posiblemente, la desconcentración de muchos conflictos que eran eminentemente regionales pero que por la estructura unitaria del Estado alcanzaban dimensiones nacionales.

Aún quedan muchas preguntas y muy pocas respuestas, este proceso recién empieza y no estará exento de conflictos. En el corto plazo, el gobierno de Evo Morales puede afrontar dos frentes de tensión, uno interno y otro externo. A nivel interno, y siempre que el sector empresarial tenga el respaldo del gobierno para producir y exportar, considero que será la misma izquierda la que demande cambios más radicales dirigidos fundamentalmente a expulsar a las empresas extranjeras y acabar con el neoliberalismo. A nivel externo la cercanía de Morales con Hugo Chávez y Fidel Castro puede provocar algunos contratiempos con Estados Unidos, por lo que el gobierno del MAS podría acabar jugando al equilibrista en sus relaciones internacionales.

¹⁸ Poco tiempo antes de la publicación de este artículo el gobierno boliviano conmocionó a la comunidad internacional anunciando la nacionalización de los hidrocarburos. Luego de revisar el Decreto Supremo 28 701 que ordena esta medida, no me quedan dudas de que se producirá una renegociación de contratos con las empresas petroleras con el fin de incrementar los recursos a favor del Estado, pero en ningún caso se producirá la estatización que algunos esperaban y otros temían. Con ello, el gobierno de Evo Morales estaría dando la señal de que no se cierran las puertas a la inversión extranjera siempre y cuando Bolivia obtenga ganancias razonables del negocio del gas y del petróleo.

Por último, quiero resaltar el que haya habido un referéndum en 2004 para intentar resolver el tema de los hidrocarburos; que se vislumbra otra consulta para definir las autonomías; y que se convocará a una Asamblea Constituyente para diseñar una nueva estructura estatal, hechos que muestran una participación democrática inédita en la historia de Bolivia. Y es la profundización democrática el principal logro de estos años de conflicto.

Bibliografía

Arze Aguirre, René, 1999, “Notas para una historia del siglo XX en Bolivia”, en Fernando Campero (ed.), *Bolivia en el siglo XX. La formación de la Bolivia contemporánea*, La Paz, Harvard Club de Bolivia.

Calderón, Fernando, 1999, “Un siglo de luchas sociales”, en Fernando Campero (ed.), *Bolivia en el siglo XX. La formación de la Bolivia contemporánea*, La Paz, Harvard Club de Bolivia.

CEPAL, 2001, *Una década de luces y sombras: América Latina y el Caribe en los noventa*, Santiago de Chile.

Corte Nacional Electoral, 2002, “Código Electoral”, en cne.org.bo/centro_doc/normas_elec.aspx

Corte Nacional Electoral, 2005, *Boletín Estadístico*, núm. 3. Documento disponible en: cne.org.bo

Corte Nacional Electoral, 2006, “Elecciones generales y de prefectos 2005” www.cne.org.bo/sirenacomp/index.aspx

Dávila, Gloria, 1991, *La transformación del papel de la Central Obrera Boliviana en el Sistema Político 1971–1989*, La Paz, ILDIS.

Ffrench–Davis, Ricardo y José Antonio Ocampo, 2000, “Desafíos para el crecimiento económico”, en *Foreign Affairs* (en español), edición especial.

Gaceta Oficial de Bolivia núm. 1432, 1985, *Decreto Supremo 21060*, Secretaría General de la Presidencia de la República, La Paz–Bolivia.

- Malloy, James, 1989, *Bolivia: la revolución inconclusa*, Cochabamba, Ceres.
- Mayorga, René Antonio, 1991, *¿De la anomia política al orden democrático? Democracia, Estado y movimiento sindical*, La Paz, CEBEM.
- Movimiento al Socialismo, 2005, *Programa de Gobierno 2006–2010. Bolivia digna, soberana y productiva*, disponible en Internet en: masipsp.com
- Salazar Elena, Rodrigo, 2004, “Las elecciones bolivianas de 2002: los límites del reformismo institucional”, en *Revista Mexicana de Sociología*, año 66, núm. 1, México.
- Stiglitz, Joseph, 2003, “El rumbo de las reformas. Hacia una nueva agenda para América Latina”, en *Revista de la CEPAL*, núm. 80, Santiago de Chile.
- Transparency International (varios años), *Global Corruption Report*, disponibles en: transparency.org/publications/gcr
- UDAPE, 2005, *Dossier de Estadísticas Sociales y Económicas*, disponible en: udape.gov.bo
- World Bank, 2005, *World Development Indicators*, Washington, D.C.

Artículos Periodísticos

- Bastener, M.A., 2005, “El primero, después de Benito Juárez”, en *El País* (España), 24 de diciembre.
- Constable, Pamela, 2005, “For Bolivian Victor, a Powerful Mandate. Populist Faces Practical Constraints”, en *Washington Post* (Estados Unidos), 20 de diciembre.
- Cormier, Bill, 2005, “South America Shifting Left, away from U.S.”, en *Washington Post*, 19 de diciembre.
- Diehl, Jackson, 2006, “Our Latin Conundrum”, en *Washington Post*, 2 de enero.
- Paz Soldán, Edmundo, 2005, “Bolivia: ¿Por qué ha triunfado Evo Morales?”, en *El País*, 25 de diciembre.

Ramírez, Sergio, 2005, “Bolivia: El río trae piedras”, en *El País*, 20 de diciembre.

Reynaldo, Andrés, 2005, “Evo sin el paraíso”, en *Miami Herald* (Estados Unidos), 22 de diciembre.

Sader, Emir, 2005, “La revolución democrática en Bolivia”, en *La Jornada* (México), 28 de diciembre.

Sánchez, Marcela, 2005, “El temor a Evo”, en *Washington Post*, 22 de diciembre.

Steinsleger, José, 2005, “El MAS ganó con los más”, en *La Jornada*, 28 de diciembre.

Vargas Llosa, Alvaro, 2005, “No Left Turn. New York”, en *Times* (Estados Unidos), 27 de diciembre.

Zibechi, Raúl, 2005, “Bolivia y el nuevo escenario regional”, en *La Jornada*, 29 de diciembre.

Recibido en marzo de 2006

Aceptado en marzo de 2006