

Sufragio universal y democracia en Bolivia: Una perspectiva de medio siglo

Salvador Romero Ballivián*
salflo@megalink.com

Recibido: 25/11/2008

Aprobado evaluador interno: 10/12/2008

Aprobado evaluador externo: 27/04/20097

Resumen

El sufragio universal constituye un elemento insustituible en la democracia contemporánea. Sin embargo, entre ambos pueden tejerse relaciones complejas. En Bolivia, desde su instauración en 1952 pueden discernirse tres grandes etapas en esa relación. La primera comprende desde su promulgación, en las jornadas revolucionarias de 1952, hasta el inicio de la transición democrática a finales de los años 1970. En este período, de aproximadamente un cuarto de siglo, el voto fue un elemento político importante pero no estuvo en la base del sistema democrático y desde el punto de vista partidario estuvo concentrado detrás del MNR. En la segunda etapa, de más de dos décadas, desde el retorno a la democracia hasta los comicios de 2002, la dinámica apuntó a crear las condiciones del respeto el voto ciudadano, a convertirlo en la piedra angular del régimen democrático en tanto que la votación tendió a fragmentarse entre distintas organizaciones, por más que el MNR siguiese siendo el partido más relevante. Finalmente, la presidencial de 2005 abre una tercera etapa, marcada por un voto nuevamente concentrado y polarizado, mientras que se replantea el lugar que le corresponde al sufragio en un sistema democrático.

Palabras clave

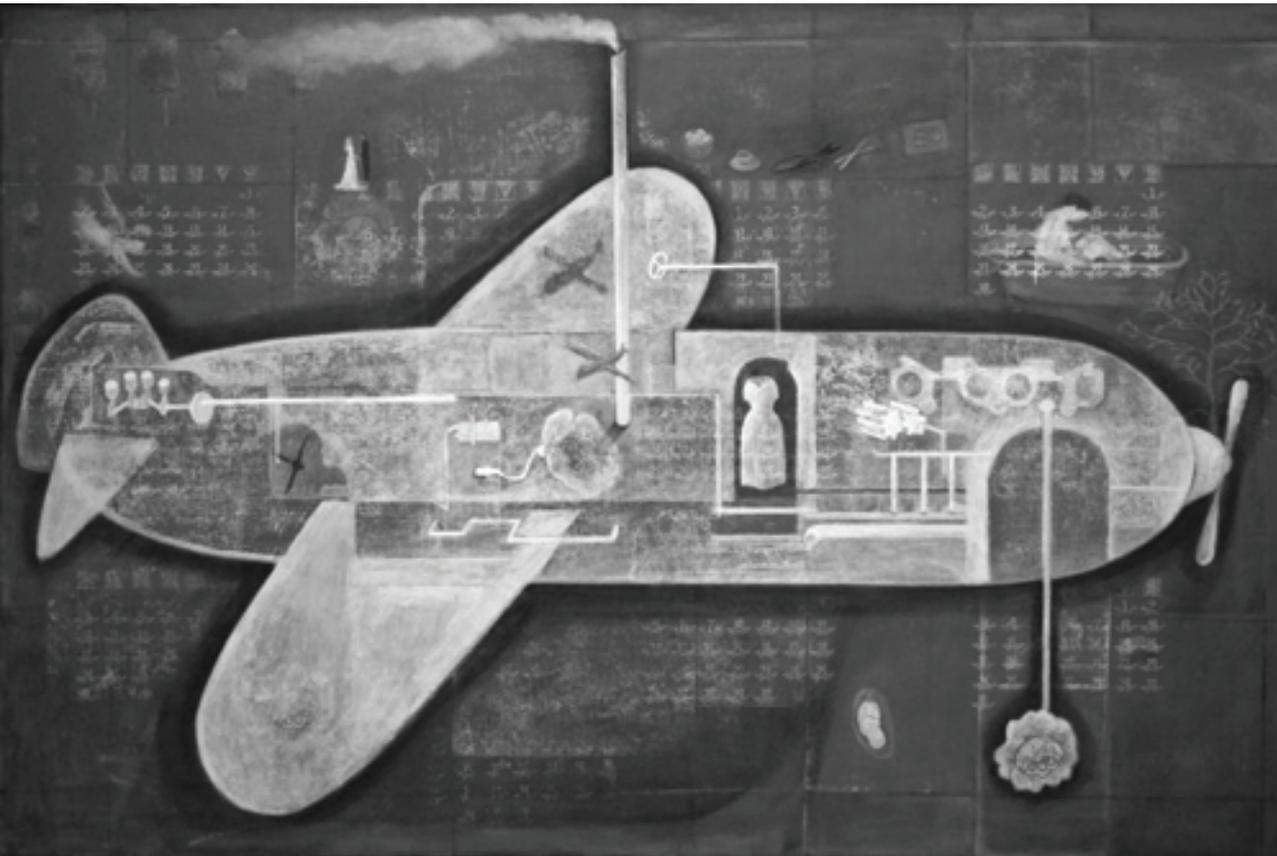
Sufragio universal, democracia, Bolivia, Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR).

Abstract

The universal right to vote constitutes a fundamental element in contemporary democracies. However, relationships between the two can become complex. In the case of Bolivia, three broad periods can be differentiated since democracy was reinstated in 1952. The first one spans from the revolutionary days in 1952, when democracy was promulgated, over to the democratic transition in the late 1970s. During this period, which lasted approximately a quarter of a century, voting acted as an important political element but was not seen as a constitutive part of the democratic system; in terms of political parties, it mostly supported the MNR. During the second period, which lasted over two decades beginning in the return of the democratic system and finishing in the 2002 elections, political efforts focused on the creation of conditions where citizen votes were respected so that it could become the cornerstone of the new democratic regime; in partisan terms, voting tendencies fragmented in several organizations, although the MNR remained the most relevant party. Finally, presidential elections in 2005 mark the beginning of a third period, signed by concentrated and polarized voting tendencies and by the revision of the role of the universal right to vote in a democratic system.

Keywords

Universal right to vote, democracy, Bolivia, Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR).



Kurosh Sadeghian
El Aparataje de los anhelos
De la serie Calendario
Técnica óleo sobre lienzo
105 X 158 cm.
2000

* Salvador Romero Ballivián es Ex Presidente de la Corte Nacional Electoral de Bolivia y catedrático en la Universidad Católica Boliviana. Doctor en Sociología Política en el Instituto de Estudio Políticos de París. Miembro del Comité Científico de Perspectivas Internacionales.

Introducción

El triunfo de la revolución de 1952 produjo los cambios más significativos en la historia de Bolivia en el siglo XX. Entre sus primeras medidas, el gobierno de Víctor Paz Estenssoro (1952 – 1956) decretó el sufragio universal, incluso antes que la nacionalización de las minas o la reforma agraria, señalando así que la ampliación del juego político figuraba entre sus prioridades. El sufragio universal incluyó legalmente a las mujeres, que habían accedido al voto en los comicios municipales en los años previos, y quebró las barreras socioeconómicas que dejaban al margen a los campesinos, a menudo analfabetos, sin propiedades y que constituían el grupo mayoritario de la población en un país predominantemente rural. A partir de ese momento, el voto universal y la democracia, dos conceptos que suelen ir asociados en el mundo contemporáneo, iniciaron una relación fundamental aunque compleja.

En efecto, el voto universal le ofreció al país una de las bases indispensables de la democracia contemporánea. Cualquiera sea la definición que se adopte de democracia, ninguna prescinde hoy en día del voto de todos los adultos, hombres y mujeres. Incorporó a la ciudadanía a los sectores mayoritarios de la población, como probó la multiplicación del cuerpo electoral por diez

entre la presidencial de 1951 y la de 1956. Al mismo tiempo, paradójica significativa, la primera elección con voto universal no se ajustó a los parámetros de una elección libre. El hecho que se fundase para la ocasión la Corte Nacional Electoral (CNE), encargada de esa labor en lugar del Ministerio del Gobierno, no logró que el voto se emitiera en condiciones de respeto a la voluntad de cada elector. El gobierno del Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR) no se apartó de una tradición política nacional, comprobada comicios tras comicios, dejando de lado una que otra excepción: intervino abiertamente en favor del candidato oficialista, Hernán Siles Zuazo. Aunque cerró los campos de detención en los cuales recluyó a los adversarios más decididos de la revolución, restringió las actividades de las organizaciones opositoras, de los medios de comunicación y tampoco brindó las garantías para el respeto del voto.

El propósito del texto es estudiar la relación entre el sufragio universal y la democracia en Bolivia durante más de medio siglo, en el período que cubre desde la aprobación del voto universal en 1952 hasta los procesos electorales de 2008, prestando una especial atención a la situación del sufragio, lo que también obliga a detenerse en la situación y el trabajo del organis-

mo electoral, en las grandes líneas de comportamiento electoral y en las transformaciones del sistema de partidos.

Tres grandes etapas pueden discernirse en esa relación. La primera comprende desde la instauración del voto universal en 1952 hasta el inicio de la transición democrática a finales de los años 1970, cuando los gobiernos militares que se instalaron después del derrocamiento del MNR en 1964 convocaron a la presidencial de 1978. En este período, de aproximadamente un cuarto de siglo, el voto fue un elemento político importante pero no estuvo en la base del sistema democrático y desde el punto de vista partidario estuvo concentrado detrás del MNR. En la segunda etapa, de más de dos décadas, desde el retorno a la democracia hasta los comicios municipales de 2004, la dinámica apuntó a crear las condiciones del respeto el voto ciudadano, a convertirlo en la piedra angular del régimen democrático en tanto que la votación tendió a fragmentarse entre distintas organizaciones, por más que el MNR siguiera siendo el partido más relevante. Finalmente, la presidencial de 2005 abre una tercera etapa, marcada por un voto nuevamente concentrado y polarizado, mientras que se replan-

tea el lugar que le corresponde al sufragio en un sistema democrático.

1. El sufragio universal, la democratización del sistema político y el voto por el MNR (1952 – 1978)

El MNR decretó en julio de 1952 el sufragio universal. La decisión puede entenderse en base a consideraciones teóricas, históricas y de la coyuntura política, que pueden citarse de forma breve antes de analizar con mayor detalle las consecuencias e implicaciones de la decisión del presidente Víctor Paz.

Para mediados del siglo XX, la discusión sobre el voto censatario o universal había quedado ya resuelto. Desde el punto de vista teórico, ninguna corriente relevante, ni siquiera las más conservadoras, sostenía que el voto debía quedar reservado a unos pocos, favorecidos por los ingresos o la educación, si bien podían presentarse obstáculos de hecho, como en el sur de los Estados Unidos hasta mediados de los años 1960¹, o darse discusiones sobre el sufragio de los analfabetos. En Bolivia, la medida de 1952 los incluyó sin distinciones; en otros países latinoamericanos hubo que aguardar las transiciones a la democracia, a fines de los años 1970, para que accedan

1. Tindall, George B. y Shi, David E. (1995), Historia de los Estados Unidos (tomo II) Bogotá, Tercer Mundo, pp. 380 – 381.

a este derecho². Desde esas épocas, el voto universal ya constituía una “especie de sacramento de la igualdad de los ciudadanos, la elección el momento en el cual la comunidad de ciudadanos toma una forma concreta”³. Tras la I y la II Guerra Mundial, las democracias europeas demolieron las barreras y las restricciones al sufragio: en muchos países, fue tras la Primera Guerra que todos los hombres pudieron votar y después de la Segunda que cayeron las últimas limitaciones para las mujeres. Bolivia no se sustrajo a esa influencia internacional: ya la Constitución de 1945 aceptó a las mujeres como electoras y elegibles en competencias municipales, en una decisión que correspondió más a la iniciativa de la elite política que a una larga u organizada demanda de las mujeres; y en 1950 la Cámara de senadores había ampliado ese derecho a la conformación de todos los poderes públicos aunque el proyecto no fue votado en la Cámara de diputados.⁴ Por lo menos en lo que res-

pecta al sufragio universal, es probable que se aplique la observación de H. C. F. Mansilla en sentido que los efectos modernizadores de la revolución de 1952 “hubieran tenido lugar, más tarde o más temprano, bajo un régimen dominado por las elites tradicionales”.⁵

Además de ese espíritu del tiempo, en Bolivia hubo razones adicionales, que podían recordar las experiencias históricas de otros países y pesaron para la adopción del sufragio universal. La Guerra del Chaco (1932 – 1935), en cuyas trincheras se forjaron las tendencias políticas que accederían al poder justamente en 1952, movilizó a los hombres de todas las condiciones sociales: la igualdad ante el esfuerzo bélico creó un ambiente más favorable al sufragio universal, tal como ocurrió en las naciones europeas después de la I y la II Guerras Mundiales. Si bien las condiciones eran más propicias, el movimiento no fue automático pues inclusive la Constitución de 1938 que marcó el inicio

del constitucionalismo social terminó descartando el sufragio universal luego de amplios debates alrededor de la extensión de ese derecho a las mujeres y a los indígenas⁶. Por lo tanto, el voto permaneció limitado en las elecciones que se dieron entre el final de la contienda y la revolución de 1952 y pocas organizaciones lo plantearon como un elemento central de sus plataformas políticas, a diferencia de otras medidas como la mayor participación del Estado, la nacionalización de las minas o incluso la reforma agraria⁷. Tal vez esta situación se debió al predominio de la sensibilidad marxista en las corrientes opositoras al orden establecido, más preocupada por los asuntos socioeconómicos, por las relaciones de producción, por la “estructura” que por los asuntos políticos; asimismo, en línea con las concepciones marxistas y también en consonancia con la realidad política de los años 1940, el movimiento popular estaba más interesado en cambiar el Estado por la vía revolucionaria que por el camino electoral, que también fue recorrido y de, hecho, con éxito como probó el triunfo del MNR en la elección de 1951 con sufragio censatario.

Por otro lado, el triunfo de la revolución de 1952 fue logrado con la lucha de obreros, mineros, carabineros y de las clases urbanas populares mientras que en las zonas rurales bullía la voluntad de eliminar el latifundio. Derrotado el ejército en las jornadas revolucionarias, con milicias armadas controlando las calles, con las primeras ocupaciones de tierra y con la euforia del triunfo, sin duda resultaba improbable mantener el juego político reservado a unos pocos. Ello no le resta mérito a la decisión de Paz Estensoro—adoptada un 21 de julio, en conmemoración al asesinato seis años antes del ex presidente Gualberto Villarroel, erigido en un precursor de los cambios por la mitología revolucionaria—, en un momento en que cualquier proceso electoral se encontraba lejano.

El sufragio universal tuvo un impacto diferente según las regiones y las categorías sociales. El impacto de la extensión del sufragio fue menor en las ciudades, en los grupos favorecidos y en las regiones orientales del país.⁸ En esos tres sectores, el sufragio, incluso restrictivo, abarcaba segmentos significativos. Ello quedó ilustrado con la comparación de los datos de las elecciones

2. Fue el caso de Ecuador, Perú y de Brasil. Agustín Grijalva, *Elecciones y representación política*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, 1998, p. 170. También en Estados Unidos.

3. Schnapper, Dominique (2000) (con la colaboración de Christian Bachelier), *Qu'est ce que la citoyenneté ?* Paris, Folio, pp. 142.

4. Trigo, Ciro Félix (1952), *Derecho constitucional boliviano*, La Paz, Cruz del sur, pp. 233. Contrariamente a una opinión corriente, pero como sucedió en otros lugares como Francia, la reserva frente al voto femenino no vino necesariamente de los sectores conservadores. Comentando porqué no se aprobó la medida, Trigo señala que determinados sectores “temen que la mujer sea un elemento reaccionario, que favorezca a las fuerzas de derecha o actúe bajo la influencia del clero”.

5. Mansilla, H. C. F. (2006), *La crisis de la identidad nacional y la cultura política*, La Paz, Universidad Mayor de San Andrés, Colegio nacional de historiadores, CIMA, pp. 276 – 277.

6. Barragán, Rossana (2005), “Ciudadanía y elecciones, convenciones y debates”, *Regiones y poder constituyente en Bolivia*, La Paz, PNUD, pp. 391 – 406. en Rossana Barragán, José Luis Roca.

7. Klein, Herbert (1968), *Orígenes de la revolución boliviana: la crisis de la generación del Chaco*, La Paz, Juventud, pp. 389 – 397.

8. Romero, Salvador (2003), *Geografía electoral de Bolivia*, La Paz, Fundemos, pp. 434 – 435.

censatarias y de sufragio universal que mostró un incremento menor del cuerpo electoral en estas categorías. El dato casi resulta obvio en el caso de las clases acomodadas; incluso es bastante evidente en el de las ciudades, que para mediados del siglo XX concentraba el cuarto más favorecido de la sociedad, lo es un poco menos en el caso del oriente. Esa región de Bolivia, por más que su participación en la economía nacional fuese limitada, se encontrase al margen de los principales ejes camineros del país y concentrase una parte pequeña de la población, tenía ventajas en comparación con las áreas occidentales. Dos tienen relevancia para este análisis. Por un lado, las zonas orientales poseían un tejido de pequeñas ciudades en las cuales las relaciones sociales no tenían las grandes distancias que se presentaban en el occidente, y por lo tanto la exclusión del juego político era menos marcada. Por otro lado, sus indicadores educativos superaban el promedio nacional y la gran mayoría de su población tenía como lengua el español, aspectos que facilitaban el ingreso a los registros electorales.

Por el contrario, el sufragio universal tuvo un impacto decisivo en las zonas rurales, en las categorías populares y en las áreas occidentales, habitadas sobre todo por campesinos de lengua aymara y quechua, cuya participación electoral era mínima o nula antes de la revolución de 1952. Como anotó James Malloy⁹, la importancia del sufragio universal se reforzó al ir acompañado de la reforma agraria: en el contexto precedente, el nuevo derecho pudo tener un sentido diferente, servir a un grupo pequeño de terratenientes que, además de controlar la tierra, podrían dominar fácilmente el voto de sectores que se encontraban bajo su dependencia socioeconómica (en algunas zonas rurales poco desarrolladas de varios países latinoamericanos, paradójicamente, la extensión del sufragio ayudó a consolidar el poder de elites locales tradicionales¹⁰). En cambio, en Bolivia al sufragio universal accedieron hombres y mujeres que no se encontraban más en relación de servidumbre. El voto en los barrios populares y en las comunidades campesinas, en especial de las áreas del altiplano y de los valles,

constituyó la principal innovación de la consulta presidencial de 1956. Mención aparte corresponde a las mujeres que en 1956 debutaron por primera en una elección general, más allá de cualquier distinción de clase.

Sin embargo, desde sus inicios el sufragio universal entabló una relación compleja con la democracia. Por lo mencionado hasta aquí, es indiscutible que amplió la ciudadanía, cumplió con un requisito ineludible de cualquier régimen democrático, incorporó a los sectores mayoritarios de la población a la política institucional. El mismo MNR subrayó en numerosas oportunidades el avance y el logro que suponía esta medida, parte de la trilogía de conquistas revolucionarias junto con la reforma agraria y la nacionalización de las minas. Lo importante para el MNR y para la visión que legó sobre el período, fue que accedieron al voto los grupos antes excluidos, no que lo hiciesen en condiciones que ya en la época se consideraban básicas desde el punto de vista teórico (que cada sufragio fuese efectivamente respetado en una competencia abierta e impar-

cial, que el voto expresase la voluntad individual).

Al mismo tiempo, si se democratizó el juego político y las relaciones sociales, si la sociedad se volvió más democrática en el sentido descrito por Alexis de Tocqueville¹¹, es decir se avanzó en la percepción más igualitaria de las relaciones entre los miembros de la sociedad, más allá de las posiciones que ocupan¹², el régimen no era auténticamente pluralista o liberal. Sus adversarios se encontraron con serias restricciones, exilados, perseguidos o encarcelados, sometidos a duras penas. Las elecciones no se celebraron en condiciones de respeto a todos los actores.

Así, para la elección de 1956, en la cual se estrenó el sufragio universal, el MNR decidió fundar la Corte Nacional Electoral, en teoría independiente del partido gobernante o del Poder Ejecutivo, rompiendo con el modelo precedente que reservaba la organización de los comicios al Ministerio de Gobierno y sumándose al modelo predominante en Latinoamérica de organismos electorales especializados y autónomos (la idea se desarrolló en Uruguay a

9. Malloy, James (1989), *La revolución inconclusa*, Cochabamba, CERES, pp. 221.

10. Se puede anotar, por ejemplo, que desde 1985, cuando se organizaron las primeras elecciones libres en Guatemala, se suprimió la votación en las zonas rurales más alejadas pues era en ellas donde se cometían los fraudes por la coerción sobre los campesinos: la votación se centralizó en las cabeceras municipales, donde el organismo electoral y los partidos podían ejercer un mejor control sobre el proceso.

11. De Tocqueville, Alexis (1957), *La democracia en América*, México, Fondo de cultura económica.

12. En este sentido también apuntó la insistencia del MNR en presentar a Bolivia como una nación de mestizos, en la cual por lo tanto cualquier diferencia de origen se volviese irrelevante y en privilegiar el término "campesino" (una categoría socioeconómica) en lugar de palabras con connotaciones étnicas como "indio" o "indígena".

mediados de la década de 1920)¹³. Empero, ese avance resultó más formal que real: el MNR prolongó las prácticas del período previo, interviniendo de forma abierta a favor de su candidato, penalizando las tareas de los opositores y sobre todo manipulando el voto, preocupándose poco por respetar la voluntad de los electores. El hecho que cada partido tuviese que imprimir y distribuir sus propias papeletas constituía sólo uno de los problemas, agravado para la oposición que podía moverse con cierta libertad sólo en algunas áreas, teniendo dificultades para desarrollar su proselitismo en el campo, donde el MNR tendió a concentrar la estructura estatal, sindical y partidaria bajo su mando, en un rasgo típico de los regímenes nacional – populares que caracterizaron a América Latina en el siglo XX. Con efectos aún más delicados fue la abierta manipulación de las urnas o las abiertas presiones o sanciones sobre los votantes cuyas simpatías por la oposición eran conocidas, tanto antes como después de las elecciones. Hay un doble consenso entre los historiadores y analistas del período: el MNR alteró los datos de los comicios aun-

que no lo necesitaba pues contaba con un apoyo mayoritario, proveniente de forma preponderante de los ciudadanos que habían recibido el derecho al voto.¹⁴

Para los ciudadanos la extensión del sufragio no aportó la pureza de los comicios ni eliminó los fraudes, aún más, sus primeras experiencias fueron la de un voto tratado de forma burda, con pocos escrúpulos. El MNR se proclamó democrático y su obra, como se indicó, aportó mucho en esa dirección, pero no concibió que el voto libre fuese un requisito indispensable. Para la formación revolucionaria, el carácter democrático del régimen reposaba en sus medidas sociales a favor de los obreros, los campesinos, los sectores asalariados, en la redistribución de tierras, en la recuperación de las propiedades mineras para el Estado, en la movilización popular, no en el pluralismo, las garantías ciudadanas, las elecciones transparentes, el equilibrio de poderes, el Estado de derecho. La elección con sufragio universal constituyó la oportunidad de demostrar la movilización revolucionaria más que el ejercicio de un derecho individual.

Esta herencia de un régimen más democrático que liberal marcó la historia política del país y también su curso intelectual¹⁵. Para la oposición, constituyó un argumento suplementario para tratar de desalojar al MNR del gobierno por medios violentos: si la vía legal se encontraba trabada, entonces la intentona golpista se justificaba con más facilidad. El uso instrumental del sufragio universal no ayudó a modificar la cultura política de las organizaciones de la primera generación de partidos del siglo XX, nacida luego de la guerra del Chaco, para las cuales la democracia representativa no era el único modelo concebible ni las urnas el camino exclusivo para ocupar el Palacio de Gobierno.¹⁶

Por lo tanto, el resultado más directo del sufragio universal en el campo político fue asegurar una cómoda y holgada ventaja para el MNR. En la presidencial de 1956 ganó con más del 80% y dominó el Parlamento, elegido con un sistema proporcional en lugar del anterior sistema mayoritario en circunscripciones provinciales, lo que permitía consolidar el dominio partidario so-

bre la vida política nacional y eliminar cualquier riesgo de particularismo. Impulsado por la reforma agraria, la nacionalización de las minas, la aprobación de medidas de seguridad social, el apoyo a la sindicalización, una organización partidaria presente hasta en los cantones más pequeños, el MNR ganó sin problemas. Su triunfo se construyó con el apoyo de mineros, de las clases urbano – populares, de sectores sindicalizados y sobre todo de los campesinos, los principales beneficiados con la revolución. Además, la importancia de este sector se encontraba amplificada por el carácter rural de Bolivia. Sus únicas dificultades se concentraron en las ciudades, lugares que pagaron los costos de la revolución (inflación, desabastecimiento de productos alimenticios, represión política, etc.), donde la extensión del voto tuvo una repercusión menor y donde las posibilidades de manipulación electoral eran también más reducidas: esos centros apoyaron a la conservadora Falange Socialista Boliviana (FSB). Con su victoria, el MNR también amplió el horizonte de la representación: se

13. Jaramillo, Juan (2007), "Los órganos electorales supremos" en: Nohlen, Dieter. (edit.) Tratado de derecho electoral comparado, México, Fondo de cultura económica, pp. 372.

Nohlen, Daniel Zovatto, Jesús Orozco, José Thompson, Tratado de derecho electoral comparado. México: Fondo de cultura económica, 2007, p. 372.

14. De Mesa, José; Gisbert, Teresa y Mesa, Carlos (1997), Historia de Bolivia, La Paz, Gisbert, pp. 615 – 616.

15. Para las corrientes marxistas, de vigorosa influencia en el pensamiento político y social boliviano, el sufragio universal y las elecciones no fueron temas dignos de consideración en su interpretación de la revolución de 1952. No existen menciones a ellos, o si las hay son totalmente tangenciales, en obras tan importantes como las de Zavaleta, René (1967), Bolivia: el desarrollo de la conciencia nacional, Montevideo, Diálogo o Dunkerley, James (1987), Rebelión en las venas, La Paz, Quipus.

16. Romero, Salvador (1995), "Las tres generaciones de partidos en el siglo XX" en Opiniones y Análisis (21), p. 177.

preocupó que sus listas congresales incluyesen a miembros de las categorías populares que se integraban a la política nacional, resultando elegidos los primeros campesinos, las primeras mujeres y aumentó la presencia de líderes sindicales ligados al oficialismo. El Parlamento de 1956 fue el más representativo que se había elegido hasta ese momento en la historia republicana.

Entonces, el sufragio universal inició una etapa de concentración del voto detrás del MNR, capaz de convencer a la inmensa mayoría de los sectores populares y de las clases medias. El voto se encontraba también polarizado pero en términos desequilibrados: una fracción de los grupos medios y las elites que se quedaron en el país expresaron su oposición vigorosa respaldando a Oscar Únzaga de la Vega, jefe de FSB. Su peso electoral no podía ni asemejarse al del MNR. Ese voto concentrado tenía su desembocadura más lógica en la conformación de gobiernos monocolors: el MNR no necesitaba ni deseaba compartir el poder con ninguna otra fuerza política aunque el modelo nacional popular supuso una imbricada relación entre el Estado, el partido dominante y las organizaciones sociales¹⁷ que se tradujo, por ejemplo, en el “cogobierno” durante algunos años

entre el MNR y la Central Obrera Boliviana (COB).

El modelo instaurado en la presidencial de 1956 se mantuvo en los comicios siguientes de este primer período, vale decir en 1960 (segunda elección de Víctor Paz), 1964 (tercera elección de Paz) y 1966 (esta última elección celebrada después del derrocamiento del MNR y que permitió al general René Barrientos ejercer la presidencia de forma constitucional, también sin necesidad de conformar alianzas parlamentarias). Sin embargo, los rasgos autoritarios se acentuaron a medida que el MNR se debilitaba y se fragmentaba: en 1960, la competencia ya no provino sólo de FSB sino del ala disidente encabezada por Wálter Guevara, en 1964, el conjunto de la oposición, en la cual ya figuraba la mayoría de los líderes movimientistas como Juan Lechín o Hernán Siles, decidió abstenerse para privar de legitimidad la reelección de Paz. La concentración del voto se mantuvo de forma cada vez más artificial y en un contexto de creciente descontento. En esas condiciones, la manipulación del voto se hizo cada vez más obvia: en 1964, Paz reunió más de 97% del voto y apenas tres meses después partía al exilio, depuesto por los militares, sin que el país se mostrase convulsionado.

El período militar que comenzó en 1964 tendió a congelar las evoluciones partidistas. En efecto, con contadas excepciones que correspondieron a breves etapas de predominio de civiles o a la tolerancia de algunos presidentes militares, en la fase que se extendió hasta finales de 1977, las actividades de los partidos se encontraron suspendidas, prohibidas o se desarrollaron en condiciones muy adversas, lo que ayudó a preservar el respaldo ciudadano al MNR el único partido que, en el retorno a la democracia, tenía una sigla, un color y unos candidatos conocidos por todos.

2. El lento camino hacia el sufragio respetado y la fragmentación del voto (1979 – 2005)

Cuando el gobierno militar de Banzer convocó a las elecciones de 1978, el país ciertamente había cambiado con respecto a 1952, en medida importante gracias a la revolución del MNR: se había urbanizado, alfabetizado, castellanizado e integrado mejor. Esas transformaciones hacían ya muy difícil repetir los esquemas de abierta manipulación del voto pero el gobierno militar lo intentó en 1978, tratando de forzar la victoria con mayoría absoluta del general Juan Pereda. La enérgica re-

acción ciudadana, las denuncias de los medios de comunicación y de las organizaciones no gubernamentales, la desaprobación de la comunidad internacional y la activa movilización de la izquierda, que se proclamó vencedora de los escrutinios, impidió que prospere la maniobra. Fue la última vez que un gobierno alteró de manera directa los resultados: una etapa en la historia del país se había cerrado.

Sin embargo, ello no significó que la voluntad ciudadana fuese respetada. La manipulación se trasladó del descarado reemplazo de urnas, del llenado con papeletas oficialistas a las oficinas de la Corte Nacional Electoral, donde ya el gobierno no llevaba la voz cantante, como sucedió en las décadas de 1950 y 1960, sino los partidos. La presidencial de 1979 probó como funcionó el nuevo sistema: la campaña transcurrió sin inconvenientes mayores, la elección se desarrolló sin complicaciones el día mismo de la votación pero en el organismo electoral comenzó, en los días siguientes, una anulación masiva de mesas, principalmente del altiplano paceño. Aprovechando fallas menores en el llenado de las actas, la Corte Electoral usó su amplia facultad para anular mesas¹⁸. En esa oportunidad, buscó aminorar el triunfo

18. Cf. Céspedes, Marcelo (1982), ¿Los bolivianos estamos maduros para la democracia? La Paz, Khana Cruz.

17. Touraine, Alain (1988), *La parole et le sang*, París, Jacob.

de la Unión Democrática y Popular (UDP), perjudicando de manera secundaria al partido katarista, de línea indigenista. La UDP consiguió una apretada victoria nacional sobre el MNR en tanto que los votos nulos y anulados ascendieron a 9.9% en todo el país –un récord–, con un pico en el departamento de La Paz, bastión de la coalición de izquierda. El logro del voto respetado tardaría más de una década en imponerse.

Mientras tanto, el voto concentrado detrás del MNR comenzó su lento proceso de desagregación que marcaría los años 1980 y más especialmente 1990. Sin duda, en el retorno a la democracia, este partido aún era dominante, tanto porque sus ideas eran las más legítimas del escenario político como por la influencia de sus líderes, respaldada por el hecho que el MNR era el único que podía reivindicar una efectiva presencia nacional.¹⁹ En efecto, para la elección de la apertura democrática en 1978, este partido pudo reactivar comandos y secciones en todas las provincias mientras que las formaciones más recientes, de izquierda como el Movimiento de Izquierda Revolucionario (MIR) y el Partido Socialista – 1 (PS-1) o los partidos kataristas disponían de algunos bastiones regionales o clasistas pero

carecían de estructura en muchas regiones.

En la presidencial de 1979, el MNR triunfó en 7 de los 9 departamentos, en tres de ellos con mayoría absoluta (situación esta última que sólo se repetiría en 2005). Pese a ello, resulta imposible conocer el nivel exacto del apoyo al movimiento a fines de los años 1970 pues sus dos principales líderes encabezaron organizaciones rivales: si Paz reunió casi exclusivamente a ramas del MNR, con la UDP Siles estableció alianzas con formaciones de izquierda y creó una dinámica que al mismo tiempo recuperaba el espíritu del nacionalismo revolucionario y lo superaba, lo que le permitió alzarse con el triunfo tanto en 1979 como en 1980. Con todo, entre ambos ex presidentes bordearon 70% de los votos válidos, dejando muy atrás a sus otros rivales. La fragmentación del aparato del MNR precedió la fragmentación del voto ciudadano.

A pesar de ese resultado inicial, ya estaban puestas algunas de las bases de la fragmentación del voto, que en el caso de Bolivia, implicaba el resquebrajamiento del voto por las distintas corrientes del MNR. Conviene pasarlas en revista. La primera fue el reemplazo generacional. La red de lealtades que

construyó el MNR con la revolución de 1952 se agotó a medida que las generaciones que se beneficiaron del cambio comenzaron a salir del escenario electoral y fueron reemplazadas por nuevas, que no tenían los mismos vínculos afectivos con el MNR. En las elecciones de la transición votaron por primera vez campesinos que nacieron después de la reforma agraria, mineros que lo hicieron luego de la nacionalización de las minas, jóvenes y mujeres que nunca conocieron el sufragio censatario.

La segunda razón es el desarrollo de corrientes partidarias que sólo pudieron nacer gracias al voto universal. Bolivia no escapó a una tendencia visible en muchos países cuando se extiende el derecho al voto: la aparición de partidos que desean representar fielmente los intereses de los sectores beneficiados con el sufragio y el debilitamiento de las organizaciones anteriores. Ese proceso toma tiempo pues inicialmente la ventaja la llevan los promotores del sufragio ampliado y la organización autónoma de los grupos beneficiados con el sufragio no es inmediata. Se necesita un tiempo de maduración y el sentimiento que el nuevo emprendimiento tiene sentido, que hay una cierta distancia en-

tre el partido que extendió el voto y los intereses del sector. Esta evolución ocurrió en países europeos con el progresivo desplazamiento de los liberales por parte de los socialistas, gracias al voto obrero, entre finales del siglo XIX e inicios del XX.²⁰

En Bolivia, estas dos primeras razones convergieron en los jóvenes campesinos del altiplano, aquellos que no conocieron el régimen precedente a la reforma agraria de forma directa. Mejor formados, algunos inclusive con estudios universitarios, más dinámicos, más autónomos, desplazaron a los viejos caciques ligados al MNR, rompieron con este partido, lo atacaron, acusándolo entre otras cosas, de utilizar al campesinado únicamente como masa votante para permanecer en el poder. Este movimiento, vivero de los partidos kataristas, se desarrolló en el altiplano de La Paz desde fines de la década de 1960.²¹ Si bien ese movimiento no recolectó los frutos de su política y la votación para sus candidaturas permaneció bajo en las elecciones de la transición, marcó la primera ruptura entre un significativo sector popular y el MNR (la masiva votación del altiplano paceño por la UDP constituyó una variable clave para su victoria en 1979). Un proceso similar ocurrió en las mi-

19. Lavaud, Jean Pierre (1991), *L'instabilité politique de l'Amérique Latine: le cas de la Bolivie*, París, L'Harmattan, pp. 124 – 125.

20. Duverger, Maurice, *Les partis politiques*, París, Seuil.

21. Hurtado, Javier (1986), *El katarismo*, La Paz, Hisbol.

nas del norte potosino y en algunos centros industriales urbanos, donde la candidatura de Paz se vio minada por el activismo de la izquierda, en particular de las nuevas organizaciones, como el MIR que había trabajado clandestinamente durante la dictadura de Banzer.

Con la instauración de los gobiernos democráticos desde 1982 y sobre todo con la aplicación de las políticas económicas liberales, la fragmentación del voto se acentuó. En 1985, Paz asumió por última vez la presidencia e impulsó un ajuste para frenar la hiperinflación. Esas medidas tuvieron un costo social que alejaron a ciertas franjas populares del MNR —pérdida que en 1989 el MNR compensó con la llegada de nuevos electores, de clases medias y altas, identificados con el proyecto de Gonzalo Sánchez de Lozada, percibido como renovador y modernizador. Esta dinámica se reprodujo con los gobiernos siguientes. Cada vez que un partido ejerció el gobierno no consiguió satisfacer todas las expectativas de mejoría social y sufrió el alejamiento de electores de escasos recursos y de las regiones con menores niveles de desarrollo, al punto que nunca logró reencontrar el nivel con el cual había accedido al poder. Aquello le ocurrió al MIR tras la gestión de Jaime Paz

Zamora (1989 – 1993), al MNR luego de las de Gonzalo Sánchez de Lozada (1993 – 1997 y 2002 - 2003) y a ADN después de los gobiernos de Banzer – Quiroga (1997 – 2002). Ello produjo tres efectos: primero, la progresiva desaparición del voto concentrado detrás del MNR que había caracterizado, de una u otra manera, incluso las elecciones de la transición; después, el MNR, el MIR y ADN, las tres organizaciones que dirigieron los gobiernos perdieron su capacidad para reunir a la mayoría del electorado, de casi 2/3 en 1985 a menos de 40% en 2002; finalmente, se produjo el nacimiento de partidos que como Conciencia de Patria (CONDEPA) o Unión Cívica de Solidaridad (UCS) pretendieron canalizar el descontento de los sectores que se consideraron perjudicados por el viraje liberal²². En los comicios de la década de 1990, la dispersión del voto fue evidente, tanto en escrutinios nacionales como locales. Con apenas algo más de un 20% se ganaron las presidenciales de 1989, 1997, 2002 así como las municipales de 1995 y de 1999, mientras que en la de 2004 el vencedor ni siquiera alcanzó ese nivel.

Los partidos que quisieron recuperar el voto insatisfecho también se dirigieron a categorías que habían sido poco consideradas en

sus especificidades por las organizaciones ya existentes. Así, CONDEPA estableció una relación singular con los inmigrantes rurales asentados recientemente en La Paz o El Alto así como con grupos dedicados al comercio informal. UCS se apoyó en las redes de vendedores y distribuidores de cerveza de la Cervecería Boliviana, propiedad del jefe del partido, Max Fernández. Todos ellos eran grupos relativamente recientes, poco o nada presentes en la década de 1950, cuando la estructura socioeconómica del país era poco compleja, o en los años 1970, cuando surgieron organizaciones de izquierda que buscaron ser portavoces de grupos populares relativamente bien estructurados, como el proletariado sindicalizado de fábricas y minas, o de estratos medios profesionales con formación universitaria. La fragmentación del voto también fue una consecuencia de la diversificación social y económica del país. Si bien el proceso se dio sobre todo en las ciudades, también hubo ejemplos en el área rural, como la extensión de un sólido grupo de campesinos cochabambinos en el trópico cochabambino, centro a partir del cual se extendió el Movimiento Al Socialismo (MAS).

El sistema de representación proporcional no fue tampoco ajeno a

estos resultados. Como se sabe, este método es tolerante con la supervivencia de pequeñas organizaciones, la creación de nuevos partidos, que pueden crecer a partir de bases modestas, como le sucedió al MAS, o con la división de los ya existentes. A título de ejemplo, del MIR se desprendieron el Movimiento Bolivia Libre —del cual a su vez se separaría el Movimiento Sin Miedo—, el Plan Progreso y Unidad Nacional, partidos que tuvieron un papel que no pasó desapercibido en la política boliviana.

Finalmente, una breve mención merece el papel de las elecciones municipales, celebradas desde 1987, que ayudaron a que los electores experimentasen nuevas alternativas y se animasen a apoyar individualidades antes que organizaciones, facilitando la ruptura con los partidos dominantes. El acordeón abierto en las consultas locales no se cierra fácilmente en la presidencial.²³

La dispersión del sufragio llevó a Bolivia a un escenario novedoso en su historia: la necesidad de establecer coaliciones y pactos para lograr gobiernos dotados de mayorías parlamentarias que los vencedores en los comicios no podían conseguir por sí solos. El voto

23. Cf. Sobre esta idea, Jean Luc Parodi (1992), "La double consultation de mars 1992, a la recherche d'un modele" en Habert, Philippe. (edit.) *Le vote éclaté*, Paris, Le Figaro, PFNSP, pp. 296-285.

Habert, Pascal Perrineau y Colette Ysmal, *Le vote éclaté*. París: Le Figaro, PFNSP, 1992, p. 269 – 285.

22. Mayorga, Fernando (2002), *Neopopulismo y democracia*, La Paz, CESU – Plural, pp. 345.

concentrado, a veces conseguido a la fuerza, y la conformación de gobiernos unicolores, habían sido la norma en la historia. Así gobernaron los conservadores a finales del siglo XIX, los liberales a principios del siglo XX o el MNR a mediados de la centuria pasada, sin olvidar a los militares que otorgaban a civiles las cuotas que consideraban adecuadas. Entre 1982 y 1985, Siles fue el último en ceñirse a ese esquema pero los tropiezos de su administración se debieron, en parte, a su posición minoritaria en el Parlamento, donde no logró aprobar ninguna norma relevante. Desde mediados de los años 1980, ese modelo parecía superado, resultaba claro que salvo alguna situación excepcional ningún partido tendría mayoría absoluta para gobernar solo, es más reunir un tercio de los sufragios parecía una hazaña electoral.

Por lo tanto, las coaliciones resultaban indispensables dado que los ganadores de las elecciones eran débiles, a menudo con menos de 25% de los votos: la “democracia pactada” tuvo sus principales ejemplos en el “Pacto por la democracia” que apuntaló al gobierno de Víctor Paz (MNR – ADN, 1985 – 1989), el Acuerdo Patriótico que sirvió de sostén para la presidencia

de Jaime Paz (MIR – ADN, 1989 – 1993), la coalición MNR – UCS – MBL conformada por Sánchez de Lozada (1993 – 1997), la denominada “megacoalición” entre ADN – MIR – UCS – CONDEPA para apoyar a Banzer (1997 – 2001), la alianza MNR – MIR – UCS – NFR para el gobierno de Sánchez de Lozada (2002 – 2003), y desde 1987 la modalidad de pactos fue imitada en centenares de alcaldías, muchas veces siguiendo la línea de división nacional. Estas alianzas constituyeron la respuesta de los partidos a la fragmentación del voto boliviano y probaron el proceso de aprendizaje de las elites políticas²⁴. No obstante, quizá la cultura política del país no se encontraba preparada para ese cambio: casi sin excepción, cada una de las alianzas gubernamentales fue juzgada con severidad por la ciudadanía que no veía en ellas sino la ambición desmedida de los políticos por ocupar espacios de poder mientras que para conseguir ventajas coyunturales, los partidos opositores acusaban a los que pactaban para conformar un gobierno de hacerlo en desmedro de sus principios o ideologías aunque el día de mañana estuviesen también obligados a buscar alianzas.

Estos procesos políticos fueron de la mano de un cambio fundamental en la concepción y el lugar del voto en la democracia boliviana. Igual que sucedió en 1979, la elección de 1989 fue empañada por la alteración de datos en las Cortes Electorales. En esos comicios, el organismo electoral se encontraba compuesto por vocales con militancia partidaria, en una distribución proporcional a la votación obtenida por cada fuerza (así, la conformación de la CNE con 3 vocales del MNR, 3 de ADN y 1 del MIR recordaba los porcentajes de la presidencial de 1985, cuando el MNR y ADN superaron el 25% de los sufragios y el MIR quedó tercero con menos de 10%). Las mesas se volvieron a anular selectivamente, ahora para modificar la composición congresal, en beneficio de ADN y del MIR.

Sin embargo, la reacción de la ciudadanía fue distinta: ese hecho no se consideró aceptable y se inició una campaña para conseguir reformas que asegurasen en el futuro el respeto de la expresión ciudadana. Con la participación activa de los medios, de los intelectuales, de la Iglesia y de los sectores reformadores de los mismos partidos, en 1991, en el gobierno de Jaime Paz, los

principales partidos acordaron una ambiciosa agenda de cambios políticos que se convirtió en una verdadera hoja de ruta de la reforma política boliviana durante una década pues la gran mayoría de los puntos acordados se ejecutaron a lo largo de tres presidencias consecutivas: la de Jaime Paz (MIR), de Gonzalo Sánchez de Lozada (MNR) y de Hugo Banzer (ADN). Los acuerdos contemplaban, entre otros aspectos, modificar la Constitución, aprobar una Ley de partidos, iniciar una reforma educativa, organizar una CNE auténticamente imparcial e independiente, compuesta por personalidades no vinculadas con ningún partido²⁵ y la reforma a la legislación electoral.²⁶ La mención más importante a estas modificaciones a las normas electorales corresponde al principio de preclusión que aseguró que, salvo situaciones excepcionales, el resultado de la mesa no pueda ser anulado por los organismos electorales, y si una mesa es anulada hay obligación de volver a organizar la votación.

Con esos cambios, el país conoció un avance significativo pues a partir de esa fecha las elecciones pudieron tener errores –como sucedió en 1993 cuando problemas infor-

24. Campero, Fernando. (dir.), (1999), *Bolivia en el siglo XX*, La Paz, Harvard Club de Bolivia, pp. 349. Mayorga, René Antonio (1991), “La democracia o el desafío de la modernización política” en Fernando Campero (director), *Bolivia en el siglo XX*. La Paz: Harvard Club de Bolivia, 1999, p. 349.

25. Lazarte, Jorge, “La Corte Nacional Electoral 1991 – 2001” en *Cuarto Intermedio* (67 – 68), p. 74 – 83.

26. Omar Chávez et al., *La autonomía electoral: historia política e institucional del sistema electoral boliviano (1825 – 2006)*. La Paz: Konrad Adenauer Stiftung, 2007, p. 544 – 551.

máticos perjudicaron seriamente la elección en Santa Cruz- pero no se puso en tela de juicio la idoneidad del comportamiento de las Cortes Electorales. El respeto del voto se convirtió en la piedra angular del régimen democrático.

En efecto, el cambio no se limitó únicamente a establecer Cortes electorales sin intereses partidarios; fue más profundo, modificó el lugar del voto. En los años 1990, la democracia fue concebida principalmente como un conjunto de reglas y procedimientos para la alternancia pacífica y regulada en el gobierno antes que como un régimen que tuviese que perseguir ciertos ideales. Se trataba, en buena medida, del ideario liberal que no cree que el régimen deba arbitrar entre valores igualmente válidos, como la libertad, la igualdad, la justicia social, etc., que por otra parte pueden entrar en trágicos conflictos. Así, la democracia se entendía sobre todo en términos electorales: existía en la medida que hubiesen elecciones regulares, limpias, competitivas, que reflejasen la existencia de las otras condiciones indispensables de un régimen representativo, como la libertad de asociación, de expresión, de inclusión de todos los adultos.²⁷ Bolivia adoptó como una línea de consenso la democracia representativa y se

inscribió en una amplia corriente internacional que, después de la caída del sistema soviético, erigió al sistema representativo en el único modelo político legítimo y, en el área latinoamericana, que convirtió a los organismos electorales en árbitros imparciales.

Por lo tanto, el voto tenía que ser indiscutible, respetado de forma escrupulosa. El modelo de democracia que promovió el MNR en los años revolucionarios quedaba relegado. La nueva concepción fue impulsada por el Estado, por los partidos, transformados en los actores mayores de la democracia luego de haber ocupado un espacio menor en las décadas de 1950 y de 1960, por las organizaciones no gubernamentales y por la cooperación internacional: hubo apuestas compartidas para asentar un modelo que se consideraba tendría efectos modernizadores para las instituciones, la cultura y las prácticas políticas.

Es en este contexto, que también se comprenden las otras reformas legislativas que reforzaron las competencias, atribuciones y tareas de la Corte Nacional Electoral, mediante modificaciones sucesivas del Código Electoral para asegurar la mayor transparencia de los procesos electorales (incluyendo la transferencia al organismo

electoral del Registro Civil, base de los documentos de identidad). En la misma dirección apuntó la voluntad de construir un sistema de partidos institucionalizado, a través de la promulgación de la Ley de partidos políticos que fijó condiciones más severas para obtener y conservar la personalidad jurídica, obligaciones como la de llevar adelante procesos de democratización interna, proteger los derechos de los militantes y llevar estados financieros claros; en contrapartida, el Estado otorgó una subvención para las campañas y tareas de promoción de los principios de la organización. En ese impulso reformador, se buscó asimismo que los partidos se vinculen mejor con la ciudadanía, gracias a la introducción del sistema de los diputados uninominales, elegidos en pequeñas circunscripciones por simple mayoría, obligados por lo tanto a mantener un contacto fluido y permanente con sus votantes. Por último, la participación electoral fue constante y sistemáticamente alentada por todos los actores políticos y sociales, más allá de que se tratase de una obligación, y los jóvenes de 18 años fueron incluidos como votantes.

La mayoría de esos cambios legales se dieron a finales del siglo XX, coronando una década de esfuerzos compartidos por líderes de varios partidos, pero el ánimo reformista vio su aliento cortado cuando

las condiciones socioeconómicas y políticas del país se modificaron a partir del año 2000, dando paso a una nueva etapa.

3. Concentración y polarización del voto, el lugar polémico del voto en la democracia: el escenario posterior a 2005

Debajo del paisaje aparentemente sereno en el cual se sucedieron elecciones transparentes, conformación de gobiernos de coalición, competencias partidarias centripetas, esfuerzos por establecer marcos de acción formal para los partidos y predominaba un sistema multipartidario moderado, se producían importantes transformaciones. En efecto, a finales del siglo XX aumentaba la insatisfacción con los rendimientos de la economía liberal, mermados por la crisis asiática y de varios países latinoamericanos, la impaciencia con la lentitud de los progresos sociales y el descontento con el sistema de partidos, a veces percibido como excluyente, golpeado por escándalos de corrupción rara vez sancionados y donde todas las alianzas parecían posibles, aún contra la voluntad de los votantes. Por primera vez en tres lustros, el año 2000, el Estado se encontró a la defensiva ante la convergencia de conflictos y movilizaciones sociales mientras que desde la sociedad se

27. Cf. Robert Dahl, *La democracia (una guía para los ciudadanos)*. Madrid: Taurus, 1998.

gestaba una agenda en buena medida a contramano de los principios de la democracia representativa y que terminó imponiéndose en los años siguientes²⁸.

Ese cambio de escenario tuvo su traducción electoral en la paulatina pérdida de convocatoria electoral del MNR, del MIR y de ADN, ya evocada en la sección precedente. La segunda consecuencia fue la recomposición de las sensibilidades del electorado en dos grandes bloques cuyos pesos se equilibraban progresivamente²⁹. Por un lado, los partidarios de las políticas liberales, reclutados principalmente en sectores medios y favorecidos y en las regiones orientales, próximos al MNR, al MIR y ADN, cuyo peso electoral disminuyó poco a poco. Por otro lado, los críticos e insatisfechos, concentrados sobre todo en grupos populares y del occidente, que se fueron reforzando. Primero apoyaron a CONDEPA y UCS, luego de la muerte de Carlos Palenque y de Max Fernández, jefes de ambas organizaciones, buscaron otras opciones: en la elección de 2002,

el voto todavía se dispersó entre el MAS, NFR y otras agrupaciones pequeñas como el Movimiento Indígena Pachacuti (MIP) de Felipe Quispe. En los comicios de 2005, ese voto se concentró detrás de un solo líder, Evo Morales.

La elección municipal de 2004 constituyó la última en la cual se mantuvo el voto disperso, es más llegó a niveles sin precedentes, por la presencia de las “agrupaciones ciudadanas”, autorizadas a partir de ese mismo año. Si en la práctica constituían partidos municipales o departamentales se presentaron como el instrumento para romper el “monopolio” partidario. En la municipal de 1999 compitieron menos de 20 organizaciones, en 2004 participaron más de 450: como consecuencia, el ganador quedó por debajo de 20% de los sufragios y el segundo partido a nivel nacional no cruzó la barrera del 10%. Sin embargo, detrás de unas cifras que en apariencia prolongaban las tendencias previas, se escondía un cambio profundo: duramente afectados por la renuncia de Sánchez de Lozada a la pre-

sidencia de la República en 2003, luego de una intensa movilización popular, los partidos que ejercieron el gobierno en los años precedentes se derrumbaron. El MNR, el MIR, ADN, UCS, NFR no llegaron a 10% de los votos, a veces ni siquiera a 5%, y vieron a muchos de sus importantes dirigentes separarse (entre otros, José Luís Paredes fundó el Plan Progreso, Samuel Doria Medina creó Unidad Nacional, Jorge Quiroga tomó distancias con ADN, además de decenas de líderes locales que fundaron sus propias agrupaciones ciudadanas). Al mismo tiempo, pesar de ganar con sólo un quinto de los sufragios, el MAS demostró su fortaleza pues resistió el nacimiento de las agrupaciones ciudadanas y consiguió el voto más independiente de las especificidades y coyunturas de cada municipio.

La presidencial de 2005 ratificó varias de estas tendencias y cerró ciclos del primer cuarto de siglo de la democracia boliviana. Primero, confirmó el golpe severo a las organizaciones que ejercieron el poder, conduciéndolas casi a su desaparición: varias de ellas prefirieron no presentarse ante el electorado, otras, en los hechos, se aliaron detrás de la candidatura de Jorge Quiroga para intentar salvar posiciones y sobrevivir ante el empuje del MAS. Su derrota condujo, en una segunda etapa, al final del período de orien-

taciones liberales que predominaron durante veinte años en las políticas públicas económicas. Por último, la presidencial condujo a una concentración y polarización del voto. Estas tendencias fueron también visibles en la elección de la Asamblea Constituyente de 2006 y alcanzaron una notoriedad casi ideal – típica en el referéndum sobre las autonomías departamentales que se celebró de forma conjunta (en efecto, la correlación entre la votación por el MAS y el “no” a las autonomías departamentales alcanzó a 0.92 en el plano municipal, por su parte, la geografía de la oposición y la del “sí” tendieron a superponerse).

La concentración del voto fue manifiesta. En la presidencial entre el MAS de Evo Morales y PO-DEMOS de Jorge Quiroga acapararon más de 80% de los sufragios válidos y conquistaron casi 90% de los escaños, es decir, en ambos casos, más de diez puntos suplementarios que los porcentajes precedentes más elevados, que correspondían a 1979. Al mismo tiempo, esa votación señaló la polarización del país entre dos visiones antagónicas. Por un lado, y eso constituyó la ventaja del MAS, el voto de insatisfacción y de protesta con las políticas económicas y el sistema político, que había ido expandiéndose desde la década de 1990, se concentró detrás de una sola organización que aprovechó el

28. René Antonio Mayorga, “El Diálogo Nacional II: propuesta de desmontaje de la democracia” en *Opiniones y Análisis* (54), 2001, p. 59 – 113. La mayoría de las propuestas del Diálogo Nacional II, organizado por el gobierno de Banzer, se cumplió en los años posteriores: convocar una Asamblea Constituyente, eliminar el “monopolio” de los partidos, elección de prefectos, establecimiento del referéndum, en tanto que el primer proyecto de la Asamblea Constituyente dispuso la elección totalidad de los diputados en circunscripciones uninominales y la suspensión de la inmunidad parlamentaria. Sólo quedó pendiente el establecimiento de una Cámara única.

29. Salvador Romero Ballivián, “La elección presidencial del 18 de diciembre de 2005 en Bolivia” en Salvador Romero Ballivián, *Atlas electoral latinoamericano*. La Paz: Corte Nacional Electoral, 2007, p. 39.

des crédito de todas las organizaciones que habían pretendido combatir el modelo liberal (CONDEPA y L y J desaparecieron, UCS y NFR pagaron cara su alianza con Sánchez de Lozada, etc.). Por primera vez en 25 años de democracia, un candidato obtuvo más de la mitad de los sufragios válidos. Por otro lado, el voto de quienes creían en la pertinencia de seguir con las líneas ejecutadas desde 1985 respaldaron principalmente a PODEMOS aunque esta alianza no reunió al conjunto de los votantes “satisfechos”, que también apoyaron a UN y al MNR.

Se trató de una polarización que excedió el campo político: se añadió a una división regional marcada, entre el occidente y el centro de Bolivia que respaldaron al MAS, contra el norte, el este y el sur, que apoyaron a PODEMOS en la presidencial y escogieron prefectos opuestos al MAS. La votación también tradujo un conflicto social, entre los grupos populares, rurales o urbanos, convertidos en los bastiones de Evo Morales, y los sectores medios y altos favoreciendo a Jorge Quiroga. Finalmente, sentó las bases de una disputa alrededor de las identidades étnicas que se fueron afianzando, primero en variantes moderadas en la década de 1990 luego en versiones cada vez más duras desde el inicio del siglo XXI. El MAS se presentó como el portavoz de los

grupos indígenas y progresivamente ello alentó la construcción de identidades contrapuestas en las regiones ajenas a ese partido.

La presidencial de 2005 concentró y polarizó un voto que estuvo disperso durante casi dos décadas pero lo hizo de manera distinta a lo que sucedió en los años 1950. En los años de la Revolución nacional, el voto estaba polarizado entre el MNR y FSB pero en unos niveles de tal desequilibrio que el oficialismo nunca se vio en la necesidad de tomar en cuenta las exigencias, reivindicaciones o inquietudes de la oposición conservadora. En cambio, el dominio del MAS en el escenario partidario (casi duplica la votación del segundo en la presidencial y la triplica en la Asamblea Constituyente) oculta un tenso equilibrio entre dos visiones antagónicas sobre la sociedad, la economía, la cultura y la política del país, cada una reuniendo cerca de la mitad del electorado y con bastiones geográficos claramente contrapuestos.

La distinción entre ambos niveles es fundamental: en el campo partidario, se nota la hegemonía del MAS ante una oposición dispersa, en el campo electoral, se enfrentan dos bloques de tamaño relativamente equivalentes. Este punto es fundamental para comprender la evolución de la política boliviana en el período que se abre en 2005: ella

explica por qué el gobierno elegido con el mayor porcentaje de la historia democrática del país confrontó durante su primera mitad tantas dificultades para plasmar sus prioridades en políticas públicas, para imponer su agenda al conjunto del país y tuvo quizá más complicaciones que una gestión como la primera de Sánchez de Lozada, cuya votación estuvo casi 20 puntos por debajo de la de Morales, pero que logró ejecutar los principales puntos de su vasto programa de reforma estatal (capitalización de las empresas públicas, reforma educativa, descentralización municipal, etc.). Tuvo que llegar el referéndum revocatorio de agosto de 2008, ampliamente ganado por el presidente Morales, para otorgar una ventaja nítida al gobierno.

Para concluir, conviene señalar el desplazamiento del lugar que ocupa hoy el sufragio en la democracia boliviana. Por un lado, conquistó una innegable legitimidad. La ciudadanía confió en los procesos electorales, lo que se tradujo en altos niveles de aprobación al organismo electoral. Los votantes eligen autoridades que hasta hace unos años eran designadas, como los prefectos, el referéndum se ha convertido en una herramienta de

uso frecuente, tanto en la práctica como en la retórica política (Bolivia celebró tres referendos nacionales entre 2004 y 2008, convirtiéndose así en uno de los países del mundo con mayor cantidad de consultas nacionales de los últimos años). Prueba de su innegable asentamiento, en el proyecto de Constitución aprobado por la Asamblea Constituyente se decidió elegir con voto popular autoridades que normalmente son designadas por las asambleas legislativas o por concursos de méritos (Magistrados del Tribunal Supremo de Justicia, miembros del Control administrativo disciplinario de justicia, Magistrados del Tribunal constitucional plurinacional) y se incluyó la revocatoria del mandato para las autoridades de los Poderes Ejecutivo y Legislativo.³⁰ Se trata al mismo tiempo del reflejo de una tendencia que exalta visiones de participación directa de los ciudadanos y de desconfianza ante la función representativa.

Por otro lado, hoy como nunca antes en los últimos quince años, el voto ocupa un lugar frágil. La renuncia de Sánchez de Lozada en 2003, luego de una intensa movilización popular, y en menor medida la de su vicepresidente y sucesor Carlos Mesa, se inscribieron en

30. Asamblea Constituyente, Nueva Constitución Política del Estado, s/d, 2007. El proyecto de Constitución debe ser todavía sometido a un referéndum que lo aprobará o rechazará en enero de 2009.

un viejo dilema democrático: el de la calle contra las urnas³¹. Para las corrientes que minimizan la importancia del voto, e incluso más allá, se trató de un acto “democrático”, fruto de la decisión directa de la población. Se trató de un precedente que autorizó posteriormente aplicar la misma estrategia contra los adversarios políticos, relativizando la legitimidad que da el triunfo electoral para ejercer un mandato por el tiempo establecido en la ley.

Como sucedió en los años revolucionarios del MNR, para amplios sectores ligados al MAS, en especial para las corrientes de inspiración marxista, indigenista u opuestos a la globalización, la democracia no puede reducirse a los partidos, considerados menos representativos que las agrupaciones ciudadanas y sobre todo que los “movimientos sociales”, tampoco al voto, a un sistema de normas y reglas para definir la alternancia en el gobierno a través de elecciones, a un conjunto de pesos y contrapesos institucionales. Ante las debilidades de la democracia representativa, se proponen modelos alternativos, como la “democracia comunal” o se insiste que el voto no puede ser la única medida de la democracia cuando los principales problemas de pobreza de grandes franjas de la sociedad o

de profundas desigualdades no han sido aún resueltos.

En tales concepciones, el voto constituye ciertamente el principal mecanismo para asignar la titularidad del poder pero ya no es el único; así, por ejemplo, el señalado proyecto de Constitución prevé, que el “gobierno de los territorios indígenas originario campesinos se ejercerá a través de sus propias normas y formas de organización” que pueden excluir el sufragio.

Al mismo tiempo, las condiciones para su ejercicio en condiciones intachables se vuelven menos importantes que en el pasado inmediato anterior, como probó el debilitamiento de las instituciones que en la década de 1990 fueron construidas para arbitrar la vida política e institucional (Tribunal Constitucional, Corte Nacional Electoral, etc.). En el mismo sentido, si habitualmente el voto es percibido como el mecanismo por excelencia de la política institucionalizada, en Bolivia también ha sido recientemente utilizado en condiciones de dudosa legalidad. En 2008 se celebraron cuatro referendos departamentales sobre Estatutos autonómicos y un referéndum nacional sobre la revocatoria del mandato a pesar de las serias dudas sobre la legalidad y la constitucionalidad de esos procesos. Para sus promotores, el justificativo de esas consultas

estuvo más en la legitimidad que en la legalidad, en la expresión directa de la opinión de la ciudadanía más que en el respeto de aspectos procedimentales o formales, en la oportunidad de crear hechos políticos más que en la inscripción de esos referendos en normas claras. Con estas evoluciones, Bolivia enfrenta un debate de intensidad sobre el lugar que le corresponde al voto y sobre las características centrales que debe tener la democracia en un momento en el cual el gobierno del MAS afirma que el país vive una “revolución democrática”.

Bibliografía

Barragán, Rossana (2005), “Ciudadanía y elecciones, convenciones y debates”, Regiones y poder constituyente en Bolivia, La Paz, PNUD, pp. 391 – 406. en Rossana Barragán, José Luis Roca.

Cf. Céspedes, Marcelo (1982), ¿Los bolivianos estamos maduros para la democracia? La Paz, Khana Cruz.

Campero, Fernando. (dir.), (1999), Bolivia en el siglo XX, La Paz, Harvard Club de Bolivia, pp. 349. Mayorga, René Antonio (1991), “La democracia o el desafío de la modernización política” en Fernando Campero (director), Bolivia en el siglo XX. La Paz: Harvard Club de Bolivia, 1999, p. 349.

Chávez, Omar et al., La autonomía electoral: historia política e institucional del sistema electoral boliviano (1825 – 2006). La Paz: Konrad Adenauer Stiftung, 2007, p. 544 – 551.

De Mesa, José; Gisbert, Teresa y Mesa, Carlos (1997), Historia de Bolivia, La Paz, Gisbert, pp. 615 – 616.

De Tocqueville, Alexis (1957), La democracia en América, México, Fondo de cultura económica.

Duverger, Maurice, Les partis politiques, París, Seuil.

Cf. Guy Hermet, Le peuple contre la démocratie. París: Fayard, 1989

Habert, Pascal Perrineau y Colette Ysmal, Le vote éclaté. París: Le Figaro, PFNSP, 1992, p. 269 – 285.

Hurtado, Javier (1986), El katarismo, La Paz, Hisbol.

Jaramillo, Juan (2007), “Los órganos electorales supremos” en: Nohlen, Dieter. (edit.) Tratado de derecho electoral comparado, México, Fondo de cultura económica, pp. 372.

Klein, Herbert (1968), Orígenes de la revolución boliviana: la crisis de la generación del Chaco, La Paz, Juventud, pp. 389 – 397.

31. Cf. Guy Hermet, Le peuple contre la démocratie. París: Fayard, 1989, p. 156 – 166.

- Lavaud, Jean Pierre (1991), *L'instabilité politique de l'Amérique Latine: le cas de la Bolivie*, París, L'Harmattan, pp. 124 – 125.
- Lazarte, Jorge, “La Corte Nacional Electoral 1991 – 2001” en *Cuarto Intermedio* (67 – 68), p. 74 – 83.
- Malloy, James (1989), *La revolución inconclusa*, Cochabamba, CERES, pp. 221.
- Mansilla, H. C. F. (2006), *La crisis de la identidad nacional y la cultura política*, La Paz, Universidad Mayor de San Andrés, Colegio nacional de historiadores, CIMA, pp. 276 – 277.
- Mayorga, Fernando (2002), *Neopopulismo y democracia*, La Paz, CESU – Plural, pp. 345.
- Nohlen, Daniel Zovatto, Jesús Orozco, José Thompson, *Tratado de derecho electoral comparado*. México: Fondo de cultura económica, 2007, p. 372. Tindall, George B. y Shi, David E. (1995), *Historia de los Estados Unidos (tomo II) Bogotá, Tercer Mundo*, pp. 380 – 381.
- René Antonio Mayorga, “El Diálogo Nacional II: propuesta de desmontaje de la democracia” en *Opiniones y Análisis* (54), 2001, p. 59 – 113.
- Cf. Robert Dahl, *La democracia (una guía para los ciudadanos)*. Madrid: Taurus, 1998.
- Romero, Salvador (1995), “Las tres generaciones de partidos en el siglo XX” en *Opiniones y Análisis* (21), p. 177.
- Romero, Salvador (2003), *Geografía electoral de Bolivia*, La Paz, Fundemos, pp. 434 – 435.
- Romero, Salvador (2007), “La elección presidencial del 18 de diciembre de 2005 en Bolivia” en Salvador Romero Ballivián, *Atlas electoral latinoamericano*. La Paz: Corte Nacional Electoral, p. 39.
- Schnapper, Dominique (2000) (con la colaboración de Christian Bachelier), *Qu'est ce que la citoyenneté ?* Paris, Folio, pp. 142.
- Cf. Sobre esta idea, Jean Luc Parodi (1992), “La double consultation de mars 1992, a la recherche d'un modele” en Habert, Philippe. (edit.) *Le vote éclaté*, Paris, Le Figaro, PFNSP, pp. 296-285.
- Touraine, Alain (1988), *La parole et le sang*, París, Jacob.
- Trigo, Ciro Félix (1952), *Derecho constitucional boliviano*, La Paz, Cruz del sur, pp. 233.
- Zavaleta, René (1967), *Bolivia: el desarrollo de la conciencia nacional*, Montevideo, Diálogo o Dunkerley, James (1987), *Rebelión en las venas*, La Paz, Quipus.