

El derrumbe del modelo boliviano de gobernabilidad

Yann Basset

Profesor de Ciencia Política en la
Universidad Externado
de Colombia

EL 15 DE SEPTIEMBRE DE 2003, CUANDO el gobierno boliviano presentó su importante proyecto de exportación de gas natural a América del Norte, nadie sospechaba que desencadenaría una violenta tormenta social que acabaría en un mes con la presidencia de Gonzalo Sánchez de Losada¹. ¿Cómo explicar la violencia de las reacciones a este proyecto, que todavía se encontraba en su fase de negociación? En otra época, digamos por ejemplo, durante el primer mandato del mismo Sánchez de Losada (1993-1997), es probable que el debate se hubiera limitado al intercambio de puntos de vista de algunos economistas y a las protestas aisladas de algunos activistas. Pero en la crisis que terminó costándole el cargo al presidente, el tema del gas intervino en un ambiente caldeado por dos dinámicas estructurales que intentaremos analizar en este artículo. En lo político se viene gestando desde hace algunos años el agotamiento de un modelo de gobernabilidad que había brindado a Bolivia quince años de estabilidad política, de 1985 a 2000, el de la llamada “democracia pactada”. En lo social, por otra parte, asistimos desde el año 2000 al resurgimiento del movimiento social que se manifestó en varios conflictos. Más allá de la “guerra del gas”, es fundamental estudiar estas dos dinámicas para entender la situación que desembocó en la crisis actual.

EL AGOTAMIENTO DE LA DEMOCRACIA PACTADA

En el ámbito político, Bolivia había puesto en marcha desde 1985 un modelo de “democracia pactada” que le brindó lo que hoy día parece haber sido un largo paréntesis de estabilidad política.

Previamente, desde la revolución nacional de 1952, la inestabilidad fue un elemento estructural

¹ El presidente Sánchez de Losada había tomado sus funciones apenas un año antes de los hechos, el 6 de agosto de 2002.

de la política boliviana². La polarización y división de toda la sociedad boliviana, dominada por una cultura de enfrentamiento a muerte entre actores irreconciliables, puso en jaque a todos los gobiernos, civiles o militares, constitucionales o de facto. De hecho, los actores políticos parecían en clara posición de debilidad frente a los potentes actores sociales que fueron la COB (Central Obrera Boliviana), la CEPB (Confederación de Empresarios Privados de Bolivia) y las Fuerzas Armadas. Ellos cargaban el Estado con fuertes exigencias contradictorias que pugnaban en forma violenta y socavaban la legitimidad de los gobiernos de turno.

Esta situación llegó a su paroxismo durante el primer gobierno del período democrático (1982-1985), liderado por la coalición de izquierda UDP (Unión Democrática Popular)³ y presidido por Hernán Siles Zuazo.

Después de la retirada del último gobierno militar, gangrenado por la crisis económica, la corrupción y la carencia general de legitimidad política, el candidato de la UDP fue electo presidente por el Congreso, pero sin poder contar con una mayoría absoluta. Presionado por un lado por la COB, que se sentía vencedora después de la caída de los militares, y por el otro, por los partidos de derecha que dominaban el Congreso, el nuevo gobierno no pudo enfrentar la tremenda crisis financiera que azotó a América Latina en su conjunto al principio de los años 1980. Entre los conflictos sociales y la hiperinflación, la administración Siles perdió rápidamente el control de la situación⁴. Finalmente, en este contexto caótico, el presidente tuvo que aceptar un recorte de su mandato y la organización de elecciones anticipadas en 1985.

Fue entonces al gobierno del Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR) salido de estos

comicios y liderado por Víctor Paz Estenssoro (1985-1989) al que incumbió la tarea de encontrar la llave para estabilizar la democracia boliviana. Este desafío fue resuelto en tres niveles:

- En lo económico, con la adopción del neoliberalismo, que permitía aliviar al Estado boliviano de la carga de impulsar el desarrollo productivo del país a favor del sector privado. Éste fue el papel de la Nueva Política Económica (NPE).

- En lo social, con la expulsión de los actores sindicales y militares de la esfera política, evolución posibilitada por sus debilitamientos en el período precedente.

- En lo político, con la puesta en marcha del modelo de democracia pactada.

Por el momento, nos ocuparemos de este último elemento, y volveremos sobre el segundo más tarde. La implantación del neoliberalismo, por su parte, será evocada únicamente como corolario de los procesos políticos y sociales. De todos modos, cabe destacar la gran coherencia de estos tres aspectos que se asentaban sobre una meta clara: lograr la “gobernabilidad”⁵.

El gobierno MNR hizo en efecto un diagnóstico básicamente político y social de la crisis que vivía el país, diagnóstico que se asemeja bastante a las premisas del pensamiento neoconservador anglosajón de los años ochenta⁶. Para el MNR, las raíces de la crisis se encuentran en el sistema político. Si el retorno de los civiles al poder en 1982 apareció como definitivo, quedaron sin resolver los problemas de “ingobernabilidad” que se manifestaron en la época anterior y se tradujeron en la inestabilidad política⁷. Tal característica estructural era debida, según el gobierno y sus asesores, a la cultura política polarizada y radicalizada de los actores sociales bolivianos. El sistema político era amenazado de “ingobernabilidad” por la sobrecarga de las

² Véase Lavau Jean-Pierre, *L'instabilité politique de l'Amérique Latine: le cas de la Bolivie*. Paris, L'Harmattan, 1991.

³ La UDP era conformada por una escisión del partido heredero de la Revolución de 1952, el MNRI (Movimiento Nacionalista Revolucionario de Izquierda), el MIR (Movimiento de la Izquierda Revolucionaria), el Partido Comunista y otras pequeñas formaciones.

⁴ Para este período, véase Enrique Ibáñez Rojo, “The UDP government and the crisis of the bolivian left”, en: *Journal of Latin-American Studies*, Vol. 32, pp. 171-208, 2000.

⁵ Para una mirada sintética de las reformas emprendidas por el gobierno Paz Estenssoro, se puede consultar el análisis de Juan Antonio Morales, “Política económica después de la transición a la democracia”, en: Miranda Pacheco, *Bolivia en la hora de su modernización*, México, UNAM, 1993, pp. 129-158.

⁶ Al respecto, se puede consultar Oliet Palá, 1994, pp. 397-489, y más particularmente pp. 427-450.

⁷ Sobre la problemática de la “ingobernabilidad” de las nuevas democracias latinoamericanas que surge en esta época, véase Carlos Franco, “Visión de la democracia y crisis de régimen”, en: *Nueva sociedad*, No. 128, Caracas, Noviembre-diciembre, 1993.

demandas de los sectores populares hacia el Estado⁸. La solución propuesta fue entonces de volver a orientar al Estado hacia sus funciones tradicionales y dejar al mercado la regulación de la esfera económica y buena parte de lo social⁹.

En la misma esfera política, el mayor problema para asegurar la “gobernabilidad” era concretamente encontrar un mecanismo que permitiese evitar las pugnas entre el gobierno y el Congreso, en el marco del sistema de “presidencialismo parlamentarizado” boliviano¹⁰, y asegurar así la estabilidad del sistema político. De esta manera, el gobierno no sería víctima del permanente desgaste que bloqueó desde el principio la administración de Siles Zuazo.

Quedó claro que el mecanismo del artículo 90 de la Constitución boliviana utilizado para la elección del presidente resultaba inadecuado en el contexto de fragmentación y de polarización del sistema partidario. Este artículo estipula que en caso de que ningún partido llegue a la mayoría absoluta en las elecciones generales (lo que siempre fue el caso hasta ahora), el presidente será electo por el Congreso en pleno entre los candidatos que hayan obtenido mayor votación. Ahora bien, la polarización y las divisiones alrededor del eje principal izquierda/derecha impidieron hasta 1989 que ningún frente obtuviera la mayoría absoluta de los votos en los comicios, así como la constitución de una mayoría que no fuera meramente circunstancial para elegir al presidente en el Congreso. En esta situación, los partidos tuvieron que negociar caóticamente arreglos a veces extra-constitucionales, de los cuales salían gobiernos con débil legitimidad, y sin mayorías en el Congreso. El mismo Víctor Paz Estenssoro fue electo en 1985 frente al ex presidente militar Hugo Bánzer, a pesar de haber obtenido menos votos, y gracias al apoyo de lo que quedaba de la izquierda en el Congreso

después de la experiencia de la UDP¹¹. Tal elección no suponía ningún compromiso de la izquierda para apoyar el gobierno del MNR, una vez electo el presidente.

En esas condiciones, Paz tomó la iniciativa en el terreno político, firmando en octubre de 1985 un acuerdo con el partido de Bánzer, Acción Democrática Nacional (ADN), su principal adversario. Este “Pacto por la democracia” no fue formalmente una alianza –ADN quedó fuera del gobierno–, sino una especie de “código de buena conducta” para la oposición, que se comprometió a participar y apoyar las reformas necesarias para asegurar la “gobernabilidad” y estabilidad política del país. Este pacto inauguró una serie de acuerdos que, desde ya, se irían repitiendo bajo diversas formas a cada elección, y conformarán la llamada “democracia pactada”¹².

El reordenamiento de la escena política emprendido por el gobierno Paz, con apoyo de la ADN de Bánzer a través del “Pacto por la democracia”, rompió con el orden político nacido de la revolución de 1952. Se pretendió sustituir al Estado grande en sus funciones pero débil en su funcionamiento, y reemplazarlo por un Estado “achicado” pero fuerte. Dicho de otro modo, se trataba de limitar al Estado a sus funciones políticas para que por lo menos esas pudieran ser cumplidas adecuadamente.

Lo que es importante destacar es que este nuevo escenario pudo realizarse por la toma de conciencia previa entre las principales fuerzas políticas de que había que romper con la cultura política conflictiva de enfrentamiento a muerte que dominó las décadas pasadas. El trauma del fracaso de la UDP ayudó sin duda en eso. Los partidos políticos tuvieron que generar dentro del sistema político un consenso mínimo para asegurar su perennidad. Ese fue el papel de los pactos políticos que fueron diseñando poco a poco la democracia pactada y desempeñaron un papel

⁸ La idea se puede vislumbrar en el famoso discurso pronunciado por Paz Estenssoro en agosto de 1985 con ocasión de la presentación del Decreto 21060 (véase supra), que empezaba con un dramático “Bolivia se nos muere”.

⁹ Para darse una idea más precisa del diagnóstico efectuado en la época y de las soluciones imaginadas, se pueden consultar los escritos del conocido economista estadounidense Jeffrey Sachs (1989), quien fue asesor del gobierno de Víctor Paz Estenssoro.

¹⁰ Para una buena síntesis del aspecto institucional de la transición y de los debates que ha generado, consúltese Gonzalo Rojas Ortuste y Moira Zuazo, “Análisis del sistema electoral y sus consecuencias políticas”, en: Carlota Jackish, Sistemas electorales, Buenos Aires, Konrad Adenauer Stiftung, 1997, pp. 165-210.

¹¹ Particularmente del MIR que se enfrentó de manera violenta al gobierno militar de Bánzer en los setenta.

¹² Acerca de la “democracia pactada” y la importancia de los pactos políticos en la sustentación del sistema político boliviano, véase Rojas Ortuste y Zuazo Oblitas, Ob. cit.

fundamental para estabilizar el sistema político. Cabe distinguir al respecto dos tipos de pactos: los pactos sistémicos y de gobierno. Los primeros asentaron las reglas de juego institucional, es decir, la legitimidad del sistema, mientras los segundos sirvieron de estrategia privilegiada de los actores dentro del juego, permitieron lograr y renovar periódicamente la gobernabilidad.

Los pactos sistémicos: la democracia en el nuevo contexto político

Con la nueva escena democrática, se generó durante el gobierno de Paz Estenssoro un consenso que marcó muy profundamente el sistema político boliviano y que se tornó poco a poco en el verdadero eje del campo político. Se resume en tres elementos: democracia representativa, economía de mercado, y luego, reconocimiento del multiculturalismo¹³. Los tres principales partidos políticos que se suceden al poder a lo largo de los noventa, el MIR de 1989 a 1993, el MNR de 1993 a 1997, y ADN de 1997 a 2002, son los principales protagonistas de este consenso.

Llamaremos “sistémicos” los pactos que permitieron asentar las bases concretas de este triple consenso, para diferenciarlos de los simples pactos de gobierno de los cuales hablaremos más adelante. Ellos diseñaron las fronteras y las estructuras del sistema político.

Podríamos decir que el primero de los pactos sistémicos fue el de 1984, que decidió acortar el mandato del presidente Siles y convocar anticipadamente a elecciones en 1985. Este acuerdo asentaba el papel central de las elecciones en el sistema político como único medio para alcanzar el poder de gobierno. Los firmantes se comprometieron de manera anticipada a aceptar los resultados de los comicios.

En alguna medida, el propio “Pacto por la democracia” entre MNR y ADN en 1985 fue también un pacto sistémico (ya vimos que no era un pacto de gobierno, ADN quedó fuera del gobierno), porque diseñaba el modelo de relaciones que deberían tener el gobierno y la oposición en el nuevo contexto democrático.

Si los primeros pactos sistémicos aparecieron como respuesta a la crisis de la UDP, los dos últimos que cabe mencionar pusieron fin a una grave crisis política en el principio del gobierno de Jaime Paz Zamora (1989-1993), aunque el con-

flicto ya no traspasaba las fronteras del sistema político como fue el caso en los ochenta.

La elección de Paz Zamora fue seguida por una situación de “*bloqueo*” por la pugna dura del MNR, que apeló al poder judicial para invalidar la elección, denunciando casos de fraude. El conflicto se trasladó a la Corte Suprema, que después de un fallo contrario al gobierno fue acusada por este último de responder al MNR, y confrontada a un juicio de responsabilidad delante del Congreso.

La crisis institucional generada por el enfrentamiento entre el gobierno y el MNR llegó a tales extremos que varias organizaciones de la sociedad civil (la Iglesia, los medios de comunicación y los comités cívicos, entre otros) se movilizaron para empujar los partidos a la negociación y apoyar la idea de una reforma institucional.

Los principales partidos acordaron entonces abrir un debate sobre unas reformas del sistema político, lo cual desembocó en dos series de acuerdos de largo alcance en febrero de 1991 y julio de 1992, firmados por todos los partidos de importancia. Las tres preocupaciones mayores que se destacaron fueron: asegurar la transparencia electoral, modernizar el sistema institucional y asegurar la independencia de la justicia. Todo ello fue garantizado por la elección de varias autoridades, particularmente los vocales de la Corte Nacional Electoral (CNE) por dos tercios de los votos del Congreso. El espíritu de los pactos de 1991 y 1992 fue la garantía de la elección de personalidades independientes de los partidos políticos, y reconocidas por su trabajo en varios puestos clave del poder judicial y electoral.

En breve, si consideramos, siguiendo al politólogo y ex vocal de la CNE Jorge Lazarte, que la democracia se caracteriza por “reglas ciertas para resultados inciertos”¹⁴, el papel de los acuerdos sistémicos fue precisamente el de fijar las reglas de juego de la competencia política en el nuevo contexto democrático. Los pactos de gobierno, por su parte, encarnaron estos “resultados inciertos”.

El comportamiento de los partidos: los pactos de gobierno

Cabe mencionar ahora el segundo tipo de pactos que conforman el modelo de democracia

¹³ Véase Romero Ballivian, Salvador, “Reformas, conflictos y consensos”, en: *La paz: Fundemos*, 1999.

¹⁴ Jorge Lazarte, “Bolivia: certezas e incertidumbres de la democracia”, en: *La paz*, 1989.

pactada: los pactos de gobierno. Se trata de alianzas de gobierno más tradicionales que en Bolivia aparecieron imprescindibles para lograr la estabilidad del gobierno, es decir, para que el Congreso elija un presidente entre los candidatos más votados, conformando en esta perspectiva una coalición que pueda después constituir una mayoría parlamentaria para apoyar la política del gobierno. Este mecanismo, necesario para que funcione el sistema de presidencialismo parlamentario tal como lo describe el artículo 90 de la Constitución boliviana, se estrenó de forma traumática en 1989.

En las elecciones generales de 1989, el MNR, encabezado por el ex ministro de Economía de Paz Estenssoro, Gonzalo Sánchez de Losada¹⁵, logró ubicarse en el primer puesto, básicamente por el éxito del gobierno saliente sobre el frente de la inflación y la popularidad propia del candidato *emenerista*. Con 23%, el MNR llegó por muy estrecho margen delante de la ADN del general Bánzer (22,63%), y del MIR de Jaime Paz Zamora (19,57%)¹⁶. Como siempre, el Congreso tuvo que desempatar. Pero, contrariamente a lo que pasó en 1985, la elección fue muy difícil, porque los tres candidatos más votados podían aspirar a la presidencia. La contienda personal entre Sánchez de Losada y Bánzer impedía cualquier acuerdo; el segundo, al acusar al MNR de haber desconocido el “Pacto por la democracia”, considerando que una cláusula tácita de este acuerdo era el compromiso del MNR para apoyar la elección de Bánzer en 1989, en cambio de su apoyo a la gestión de Paz Estenssoro. Sánchez de Losada, por su parte, reivindicaba la victoria por haber llegado primero en las urnas, y rechazaba cualquier otra solución. La única salida fue entonces la menos previsible, es decir, un acuerdo entre el partido de derecha y el de izquierda para cerrar el paso al centro y elegir el tercero. A Paz Zamora le resultaba imposible apoyar a Bánzer sin amenazar al MIR de explosión, y sus relaciones personales con Sánchez de Losada eran bastante tensas. Finalmente, fue Bánzer quien decidió dejar el puesto a Jaime Paz Zamora. Así, el ex vicepresidente de la

UDP llegó a la presidencia el 6 de agosto de 1989, encabezando una alianza que todo el mundo pensaba imposible entre el MIR y la ADN¹⁷. Esta coalición, que recibió el nombre de “Acuerdo Patriótico”, fue muy diferente del “Pacto por la democracia”, en la medida en que implicaba la gestión compartida del gobierno por los dos miembros y sus aliados menores. Fue entonces el primer pacto de gobierno *stricto sensus*.

Con los pactos de gobierno, por primera vez los partidos llegaron a conformar gobiernos de coalición, ampliando así su apoyo en el Congreso, y evitando los conflictos con éste. De ahí en adelante, cada elección sería seguida de negociaciones y acuerdos de este tipo. Tal sistema cambiaba fundamentalmente el rostro de la política boliviana. Después del cambio de las reglas del juego con los pactos sistémicos, se adoptaron las estrategias de los jugadores alrededor de los pactos de gobierno.

Así, en las elecciones siguientes, la democracia pactada boliviana siguió funcionando con el mismo tipo de coaliciones, pero de forma mucho menos traumática, y hasta cada vez más rutinaria, sin provocar los debates generados por la firma del AP. En 1993, el MNR de Gonzalo Sánchez de Losada ganó las elecciones con amplio margen sobre Bánzer, apoyado por la coalición ADN-MIR. El nuevo presidente formó entonces una coalición con el MBL (Movimiento Bolivia Libre) de izquierda y el partido Unión Cívico y Social (UCS) del empresario cervecero Max Fernández. En 1997, Bánzer volvió a ganar las elecciones, y esta vez, a ocupar la presidencia, gracias a la constitución de una “megacoalición” entre ADN, MIR, UCS, Condepa (Conciencia de Patria, partido formado por el comunicador social Carlos Palenque) y NFR (Nueva Fuerza Republicana, partido formado por el ex alcalde de Cochabamba, Manfred Reyes Villa) y otros pequeños partidos. En fin, en las elecciones de 2002, Gonzalo Sánchez de Losada volvió a ganar y obtuvo el apoyo del MIR y del UCS. NFR se sumó a la coalición en agosto de 2003 (Ver Cuadro 1).

¹⁵ Durante la administración de Paz Estenssoro, el empresario Sánchez de Losada fue sucesivamente presidente del Senado y ministro de Economía. Es el verdadero artífice de la introducción del neoliberalismo en Bolivia y del giro de su partido en esta dirección.

¹⁶ Los datos electorales citados en este artículo son datos de la Corte Nacional Electoral. Los porcentajes se entienden sobre la base del total de votos expresados.

¹⁷ Para un estudio más profundo de las elecciones de 1989 y de las negociaciones que llevaron a Jaime Paz Zamora a la Presidencia, véase Salvador Romero Ballivián, “Electores en época de transición”, en: *La paz*, 1995.

CUADRO 1. LAS COALICIONES EN EL MARCO DE LA DEMOCRACIA PACTADA

Elección	Presidente electo	Coalición mayoritaria	Oposición
1985	Víctor Paz Estenssoro (MNR)	MNR (26%)	ADN (29%), MIR (9%),...
1989	Jaime Paz Zamora (MIR)	MIR (20%), ADN (23%)	MNR (23%), Condepa (11%), IU* (7%),...
1993	Gonzalo Sánchez de Losada (MNR)	MNR-MRTKL (34%), UCS (13%), MBL (5%)	ADN-MIR (20%), Condepa (14%),...
1997	Hugo Bánzer (ADN)	ADN-NFR (21%), Condepa (16%), MIR (16%), UCS (15%)	MNR (17%),...
2002	Gonzalo Sánchez de Losada (MNR)	MNR (21%), MIR (15%), UCS (5%)	MAS (19%), NFR* (19%), MIP (6%),...

NR: Los porcentajes entre paréntesis representan el voto obtenido por cada partido sobre la base del total de sufragios expresados.
 * NFR entra en la coalición de gobierno en agosto de 2005.
 Siglas:
 ADN: Acción Democrática Nacional
 Condepa: Conciencia de Patria
 IU: Izquierda Unida
 MAS: Movimiento al Socialismo
 MBL: Movimiento Bolivia Libre
 MIP: Movimiento Indio Pachakuti
 MIR: Movimiento de la Izquierda Revolucionaria
 MNR: Movimiento Nacionalista Revolucionario
 MRTKL: Movimiento Revolucionario Tupak Katari de Liberación
 NFR: Nueva Fuerza Republicana
 UCS: Unión Cívica y Social

El agotamiento del modelo

Este modelo resultó de una gran eficacia para asegurar la estabilidad en el sistema político, que transcurrió quince años sin mayor turbulencia. Sin embargo, presentó límites cada vez más evidentes.

El primer límite es el fuerte poder de mediación que adquieren los partidos sobre el voto de los electores en este contexto. Con esto queremos decir que los electores no deciden del sentido que dan a sus votos, puesto que los partidos lo negocian *a posteriori*. Lo que realmente permite decidir quién saldrá electo presidente no es tanto el orden de preferencia en las urnas, sino las negociaciones que siguen los comicios. El diseño de un pacto de gobierno entre los jefes de partidos constituye una especie de segunda vuelta por fuera de las urnas. Así, por ejemplo, los electores que votaron en 1989 para el conservador Hugo Bánzer no imaginaban (y muchos no hubieran aceptado) que su voto terminara permitiendo la elección del socialdemócrata Jaime Paz Zamora. Los partidarios del AP acudieron a la fórmula del número 2 del MIR, Óscar Eid, quien habló en esta ocasión de un “puente de paz tendido sobre un río de sangre”, pero muchos militantes del MIR nunca pudieron aceptar esta alianza con el ex dictador que algunos habían enfrentado por las armas. De la misma manera, la alianza entre el MNR y el MIR, que permitió la segunda presidencia de Gonzalo

Sánchez de Losada en 2002, debió haber desorientado a más de un militante de esos partidos que siempre habían sido adversarios a lo largo de los años 1990. Este problema es resentido claramente por el electorado, como lo puso en evidencia una encuesta de la Corte Penal Electoral¹⁸.

El segundo límite es la forma en que se hicieron estos acuerdos. A medida que se “rutinizaba” el sistema de la democracia pactada, los acuerdos se hicieron cada vez menos sobre un programa de gobierno, y cada vez más sobre una lógica instrumental en la que primaba el reparto de las “cuotas de poder” de cada socio de la coalición, es decir, los puestos que podía obtener en el gobierno y en las administraciones estatales. Este sistema del “cuoteo” supuso muchos inconvenientes obvios, entre ellos la instrumentalización del parlamento transformado en “rodillo del gobierno” mediante el intercambio de favores (votos en contra de puestos), la falta de coherencia de un gobierno dividido entre feudos de los partidos, y la partidización de varias instituciones en detrimento de la competencia de sus funcionarios.

Podríamos decir que la maquinaria se atascó cuando la lógica cada vez más pragmática de los pactos de gobierno llegó a contaminar la interpretación de los pactos sistémicos. En efecto, estos últimos al fijar las “reglas ciertas” fueron determinantes para generar confianza dentro del sistema político. Pero la búsqueda de ciertos resultados por parte de los gobiernos de turno se hizo con un cambio implícito de la interpretación de las reglas.

Esta evolución fue posibilitada precisamente porque la lógica instrumental de los pactos de gobierno llevó a la conformación de coaliciones cada vez más pletóricas y cada vez menos coherentes. Con la “megacoalición” sobre la cual se fundamentó el gobierno del general Bánzer, la alianza de gobierno pudo contar por primera vez con una mayoría que alcanzaba los dos tercios del Congreso. Este umbral era precisamente la mayoría calificada fijada por los pactos sistémicos de 1991 y 1992 para elegir los altos funcionarios en diversos cargos importantes como los de jueces de la Corte suprema, el defensor del pueblo, los consejeros de la Magistratura y los miembros de la Corte Nacional Electoral. Como hemos dicho, el espíritu de este mecanismo era lograr un amplio consenso para el nombramiento de per-

¹⁸ CNE, “Encuesta sobre democracia y valores democráticos”, en: *La paz*, 1999.

sonalidades idóneas y reconocidas por su competencia más allá de sus orientaciones partidistas. Con una mayoría suficiente en el Congreso, el gobierno Bánzer pretendió pasar por alto la oposición para nombrar los miembros de la Corte Nacional Electoral, excluyendo el MNR.

Así, este mecanismo muy importante de los pactos sistémicos empezó a ser desvirtuado durante las dos últimas legislaturas, y las coaliciones se hicieron cada vez más amplias precisamente con el propósito de alcanzar los dos tercios de los votos en el Congreso, y así poder negociar también los cargos que necesitan mayoría calificada. Esta fue una de las razones de la entrada de NFR en la coalición que apoyaba el segundo gobierno de Sánchez de Losada en agosto de 2003. La práctica del “cuoteo” alcanzó entonces un nivel caricatural. El último 3 de octubre, en plena tormenta social, el Congreso votó para elegir al nuevo defensor del pueblo en una sesión que provocó escándalo porque aparecieron más votos que congresistas presentes. Ana María Romero, la defensora saliente, quien se destacó por su trabajo y postulaba a la reelección con amplio apoyo en la sociedad civil, tuvo que renunciar a su postulación “luego de observar azorada el tratamiento que se sigue dando a la elección”¹⁹. Así vemos cómo la lógica de coalición de los pactos de gobierno contaminó la lógica consensual de los pactos sistémicos, y cómo los resultados inciertos volvieron a imponerse por encima de las reglas ciertas.

Este sistema generó entonces una creciente hostilidad en la sociedad y contribuyó de manera muy importante al desprestigio del parlamento, de los partidos y de los políticos en general. Finalmente, cabe mencionar que los pactos de la democracia pactada eran siempre pactos entre partidos políticos, sin ninguna interferencia de la sociedad civil²⁰. Así, la estabilidad generada por la democracia pactada quedó circunscrita al sistema político, que se alejó cada vez más de la sociedad. Los partidos desempeñaron cada vez menos su papel de representación para convertirse en una suerte de sindicatos de electos instrumentales.

El divorcio entre la sociedad y el sistema político a raíz de las prácticas nacidas de la democracia pactada se ilustra muy bien en este caso de la elección del defensor del pueblo. Este episodio fue determinante para que la clase media urbana se sumara a los descontentos que iban a terminar con el gobierno de Sánchez de Losada en octubre de 2003.

En breve, con este sistema de la democracia pactada, la cohesión y estabilidad en la esfera política se obtuvo en detrimento de su vinculación con la sociedad. Esto explica por qué el sistema político resultó incapaz de responder al desafío que representó el resurgimiento del movimiento social.

EL RESURGIMIENTO DEL MOVIMIENTO SOCIAL

El resurgimiento del movimiento social es la segunda dinámica estructural que se manifestó a partir del final del gobierno Bánzer. Entre las políticas emprendidas por el gobierno Paz Estenssoro entre 1985 y 1989 para asentar la estabilidad política en Bolivia, habíamos mencionado, además de la democracia pactada en lo político, la implantación del neoliberalismo y la exclusión de los actores sociales del campo político. Vamos a volver sobre estos elementos en esta parte.

La derrota de la COB y el reflujo del movimiento social en los años 1990

El movimiento social en Bolivia tiene raíces profundas, y sin duda más sólidas de lo que se creó durante la década pasada. Tradicionalmente, la COB fue el instrumento del protagonismo del sindicalismo. Nacida de la revolución de 1952, cohesionada por la potencia organizativa de su “vanguardia minera”, legitimada por prácticas de democracia de asamblea que aseguraban una relación estrecha entre los dirigentes y las bases, la COB supo oponerse con éxito a varios proyectos de gobierno, frustrar golpes militares en por lo menos dos ocasiones, e incluso plan-

¹⁹ *La Razón*, edición del 4 de octubre de 2003.

²⁰ Esto para decir que en el caso boliviano, y más generalmente en América Latina, la expresión “democracia pactada” no puede entenderse en el mismo sentido que en España, donde los Pactos de la Moncloa tenían precisamente como meta comprometer los actores sociales con el nuevo régimen. *Mutatis mutandi*, la democracia pactada boliviana tuvo efectos perversos similares a los del Frente Nacional colombiano (Francisco Leal Buitrago, “Estructura y coyuntura de la crisis política”, en: Francisco Leal Buitrago y Zamosc León, *Al filo del caos*, Bogotá, IEPRI, 1990, pp. 27-56).

tear la reivindicación de un “cogobierno” con participación obrera²¹.

No es casualidad que la estabilidad del período democrático coincida con un profundo debilitamiento de la COB, y con ella, del movimiento social en general. La dura oposición de la Central al gobierno de Siles Zuazo precipitó la crisis financiera y la hiperinflación de los años 1982-1985. Una vez electo, Paz Estenssoro atacó duramente la organización y la responsabilizó de la crisis. Su primera medida de importancia fue el Decreto supremo 21060, que pasará a ser el símbolo de la revolución neoliberal en Bolivia²². Este decreto devaluó significativamente la moneda y planteó una reducción drástica del déficit público. Pero más allá de esas medidas clásicas, incluyó una serie de reformas que dibujaban una verdadera ruptura con la matriz “estado-centrista” de la revolución de 1952. Así, se liberaron los precios, se congelaron los salarios públicos, se suprimió la indicación salarial y las restricciones al comercio exterior, y se flexibilizó la legislación laboral. En pocas palabras, se trató de sustituir el mercado al Estado como regulador de la economía y de las relaciones sociales²³.

Para la COB, el 21060 representaba una verdadera declaración de guerra. La central pidió el 3 de septiembre la abrogación del decreto, y organizó una huelga general. Al contrario de Siles, cuya posición de izquierda le vetaba la utilización de la represión en contra de la COB, Paz no vaciló. El presidente dictó el estado de sitio, y mandó deportar en el oriente amazónico unos 200 de los principales líderes sindicales. Privada de sus líderes la COB se inclinó a negociar, y dos meses después, un acuerdo fue firmado con unas concesiones formales del gobierno, que no lograban disimular la total derrota de la organización sindical²⁴.

Este debilitamiento de la COB se tornó aún más agudo al año siguiente. Con la ambición de tomar de nuevo la iniciativa, la COB organizó un referéndum “salvaje” sobre el pago de la deuda externa. Después de la victoria esperada

del “no” a la deuda externa, la COB volvió a organizar huelgas generales.

Esta vez, el gobierno no se contentó con golpear a la cabeza, deportando de nuevo a los principales dirigentes de la COB, sino que golpeó también al corazón dictando un decreto que marcaba la aniquilación definitiva del poder de la COB. El 15 de agosto de 1986 fue promulgado el decreto de reorganización de la Comibol, que despidió 23000 de los 28.000 empleados de la empresa minera estatal. Esta medida significó el fin del poder de la Federación minera, y por ende, el debilitamiento de la COB, que perdió con ella su sector más combativo, que conformaba además el núcleo de su organización. A partir de este momento, la COB ya no será más que la sombra de sí misma.

La tremenda derrota de una organización que pudo en su momento derrocar a varios gobiernos sorprendió. Solamente ahí se comprobó cuál había sido el desgaste del período de la UDP. La hiperinflación acabó con las esperanzas nacidas de la instalación de la izquierda al gobierno, y Paz Estenssoro supo aprovechar este momento histórico de debilidad para darle el golpe de gracia a la Central.

La desaparición de la “vanguardia minera” supuso la desarticulación del sindicalismo boliviano. Además, el contexto neoliberal llevó al crecimiento de un importante sector informal que escapaba a la influencia sindical tradicional. El movimiento social quedó desarticulado y en posición de franca inferioridad²⁵. Durante los años 1990, el declive del movimiento obrero quedó patente, y parecía definitivo.

Así, los quince años de estabilidad que conoció Bolivia se explican en gran parte por la combinación de los efectos de la democracia pactada en el sistema político, con el período de relativa calma social nacido del declive de la COB. Sin embargo, a medio plazo, resultó evidente que la quiebra de la Central no significaba la ausencia de descontento en la sociedad.

La convergencia de las dinámicas política y socioeconómica en el fin de los años 1980 y

²¹ Sobre la COB, su organización y su historia, véase Jorge Lazarte, “Movimiento obrero y procesos políticos en Bolivia”, en: *La paz*, 1989.

²² En esta época, Sánchez de Losada fue uno de los mejores impulsores del Decreto 21060.

²³ Lazarte, 1993, ob. cit.

²⁴ Sobre este período, y los enfrentamientos entre el gobierno y la COB, véase Serge Pinrive, “Bolivie: Les elections of 1985”, en: *Problemes d'Amérique Latine*, No. 85, 1987, pp. 165-210.

²⁵ Mario Arrieta y Carlos Toranzo, “Nueva derecha y desproletarización en Bolivia”, en: *La paz*, 1989.

principios de los 1990 se acabó poco a poco a medida que las prácticas dentro de la democracia pactada evolucionaban y alejaban el sistema político de la sociedad.

Los nuevos movimientos sindicales: resurgimiento desde lo local

Con el derrumbe de la COB, el fin de los años 1980 y los años 1990 conocieron una situación de relativa calma social²⁶. Sin embargo, esta situación no significaba que se habían resuelto los problemas. Es cierto que después de las consecuencias sociales nefastas del “shock” que significó el Decreto 21060 y la entrada del país en el neoliberalismo, la situación social mejoró bastante a lo largo de esta década. Según el Instituto Nacional de Estadísticas (INE), la población que vivía por debajo de la línea de pobreza pasó de 70,5% según el censo de 1992 a 58,6% en 2001. Pero este logro disimula unas desigualdades geográficas persistentes, particularmente entre la ciudad y el campo.

Consciente de este problema, el primer gobierno de Sánchez de Losada (1993-1997) había emprendido en este sentido un esfuerzo muy original con el proceso de descentralización implementado a través de la Ley de Participación Popular (LPP) de abril de 1994. Con esta reforma, se municipalizó todo el territorio boliviano, y se dotó cada uno de los 311 municipios así creado de un concejo municipal y un alcalde electo. Así, con la LPP, el Estado llegaba por primera vez en muchos lugares del territorio nacional de los cuales había estado tradicionalmente ausente. Además, la LPP permitió que se transfiriera 20% del presupuesto estatal a los municipios, cuando anteriormente los recursos de los gobiernos locales se concentraban esencialmente en las tres mayores ciudades del país (La Paz, Santa Cruz y Cochabamba)²⁷.

Pero la LPP iba mucho más allá de un simple proceso de descentralización. Otorgó también el reconocimiento legal a las llamadas “organizaciones territoriales de base” (OTB) para integrarlas en este nuevo esquema institucional. Con ello, el Estado boliviano intentaba acercarse por primera vez a las organizaciones tradicionales comunitarias, que siempre fueron muy importantes en un país con una población mayoritariamente indígena, pero desvinculada

de la institucionalidad estatal. La LPP empujó las OTB (comunidades indígenas y campesinas, organizaciones de campesinos, juntas vecinales en las ciudades, etc.) a organizarse y a elegir representantes para integrar un “Comité de vigilancia” en cada municipio. Esta última organización estaba diseñada para controlar las acciones del ejecutivo municipal, y participar en la constitución del Plan Operativo Anual del municipio. En pocas palabras, la LPP buscaba acercar las instituciones democráticas a las organizaciones comunitarias en un intento sin precedente que pretendía arraigar la democracia boliviana acercándola a la cultura andina mayoritaria.

Así, más allá de la descentralización, la LPP significó un impulso importante para la organización de la sociedad civil boliviana, y su inclusión dentro de un esquema democrático que, por otro lado, la democracia pactada volvía cada vez más excluyente. Pensamos que es en esta paradoja donde tenemos que buscar las razones del surgimiento de los nuevos movimientos sociales que se manifestaron con una fuerza evidente a partir del año 2000.

En efecto, al reconocer y alentar las OTB, la LPP destapó en cierta medida la caja de Pandora, ya que esta dinámica de participación y apropiación de las instituciones democráticas “desde abajo” resultó a la larga ser contradictoria con el mantenimiento de los mecanismos de la democracia pactada, y su ampliación al nivel municipal.

Como hemos dicho, la LPP permitió la elección de autoridades municipales en todo el territorio. Este proceso se implementó básicamente copiando el sistema de presidencialismo parlamentarizado nacional, es decir, con unas elecciones municipales que determinaban la conformación del Concejo Municipal a la proporcional, y al mismo tiempo, designaban como alcalde al candidato del partido que hubiese alcanzado más de 50% de los votos. Como en el nivel nacional, el concejo electo desempataba entre los candidatos de los partidos más votados si ninguno hubiese sido electo directamente. En breve, se ampliaba al nivel local los mecanismos de la democracia pactada, con el agravante de que, en este caso, existe la posibilidad de censura constructiva al alcalde por parte del concejo.

²⁶ Jean-Pierre Lavau, “L'accalmie politique bolivienne”, en: *Cultures & Conflits*, Paris, n. 1, invierno 1991.

²⁷ Sobre la LPP, véase José Blanes, “Participación social y modernización del Estado”, en: *Ceben*, 1999.

Este sistema, como era de esperar, produjo los mismos efectos perversos que al nivel nacional (clientelismo, corrupción, mediación excesiva de los partidos en el proceso electoral como en todo el trabajo del ejecutivo, ineficacia del consejo, etc.), sin los efectos positivos (la censura constructiva impedía que el sistema propiciara una verdadera estabilidad, y cada cambio de coalición al nivel nacional repercutía en una ola de cambios de coalición y, por tanto, de ejecutivo, en las alcaldías).

Tal sistema difícilmente podía atender las demandas de participación que la LPP quiso impulsar. Y, de hecho, la reforma generó una auténtica ola de organización. Según el PNUD, las OTB llegaron a ser 19.000 en el país en 1998. La masiva transferencia de recursos hacia los gobiernos locales implicaba, en efecto, que mediante sus constituciones y reconocimientos como OTB, las comunidades podían presentar a la alcaldía proyectos para beneficiarse de estos financiamientos.

Sin embargo, esta dinámica no fue siempre respondida adecuadamente por las autoridades municipales. Para ellas, era más rentable políticamente financiar obras de infraestructura visibles que proyectos productivos en el campo²⁸, y asistimos entonces a la constitución de microcentralismos locales²⁹. Además, el peso de los partidos políticos se hizo sentir no solamente en las instituciones ejecutivas y legislativas locales, sino también en los mismos comités de vigilancia y las OTB. Asentados en la Constitución boliviana que les otorga el monopolio de la representación política, los partidos estuvieron en condiciones de recuperar la dinámica participativa generada por la LPP mediante el clientelismo y la cooptación de los dirigentes comunitarios.

En las ciudades, las dinámicas participativas se dieron muy a menudo al margen de las instituciones municipales, y los comités de vigilancia no pudieron cumplir adecuadamente sus papeles.

Así, vemos que el proceso de participación popular –sin duda la reforma más importante

que se implementó en Bolivia durante el período democrático–, despertó una serie de frustraciones al chocar contra la lógica de la democracia pactada. Es en gran medida sobre esta frustración como se constituyen los nuevos movimientos sociales, frustración que se incrementó sin duda con los efectos de la crisis financiera que empezaron a azotar otra vez a toda América Latina al final de los años 1990.

Las organizaciones de los nuevos movimientos

Así, a raíz del redescubrimiento de las organizaciones locales, empezaron a organizarse nuevos movimientos. Estos movimientos se asientan sobre una dinámica territorial y ya no tanto sectorial como en la época de la COB. Aparecen como más descentralizados, y buscan resolver problemas concretos de la vida cotidiana del barrio o de la comunidad³⁰.

Fue del de donde empezaron a surgir a lo largo de los años noventa nuevos movimientos. El más significativo fue el de los “cocaleros” (cultivadores de la hoja de coca). Este movimiento se organizó temprano en los noventa en federaciones de sindicatos de productores. En efecto, muchos mineros “relocalizados” después del cierre de la Comibol en 1986 se trasladaron al Chapare para dedicarse al cultivo de coca, y llevaron con ellos sus tradiciones organizativas de la mina al campo, lo que reforzó las acciones de las comunidades campesinas, dándoles un tinte más reivindicativo. El movimiento se estructuró en rechazo a las restricciones de la producción de hoja de coca impuestas por el gobierno bajo presión estadounidense³¹. Adquirió un protagonismo muy importante en la región productora de coca del Chapare (cerca de la ciudad de Cochabamba) y luego en los valles de los Yungas (cerca de La Paz).

Para este movimiento, la LPP fue una gran oportunidad para trasladar las reivindicaciones al terreno político. En 1995, el movimiento logró elegir unos 48 concejales municipales en el departamento de Cochabamba³². El principal di-

²⁸ Philip Oxhorn, *La construcción del estado por la sociedad civil*, Washington, BID, 2001.

²⁹ Blanes, ob. cit.

³⁰ Es significativo al respecto que los grandes momentos de los nuevos movimientos sociales hayan sido conocidos con nombres como “guerra del agua” (2000) o “guerra del gas” (2003).

³¹ La Ley 1008 define una cuota de producción legal de hoja de coca para la región de los Yungas de La Paz, y prohíbe el cultivo en otras partes.

³² Oxhorn, ob. cit.

rigiente cocalero, Evo Morales, organizó una fuerza política que le permitió ser electo diputado nacional en 1997. Luego de su elección como diputado, Morales fundó el MAS (Movimiento al Socialismo)³³ y presentó su candidatura a las elecciones presidenciales de 2002, donde llegó al segundo lugar con 19,43% de los votos. Este éxito sorpresivo se debe a su larga trayectoria como dirigente sindical y al creciente protagonismo que adquirió en el movimiento social. En todo caso, podríamos decir que el movimiento cocalero está a medio camino entre el antiguo movimiento social y el nuevo, recogiendo la herencia del movimiento obrero por una parte³⁴, y el impulso de las comunidades campesinas del Chapare por otra. Esta posición explica sin duda su éxito y su capacidad de convocatoria más allá de su sector.

Los indígenas Aimara del altiplano paceño constituyeron otra fuente potente del resurgimiento del movimiento social. Este movimiento no es nuevo³⁵, pero bajo el liderazgo enérgico y radical del secretario ejecutivo de la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB), Felipe Quispe³⁶, este sector adquirió un protagonismo muy importante. Tal protagonismo se sustenta sobre la fuerza y la tradición organizativa de las comunidades campesinas aimara del altiplano paceño, que le dieron una gran capacidad de acción. Ésta se tradujo en los repetidos bloqueos de carretera y tácticas de cercos de la sede del gobierno que permitieron a los indígenas imponer con éxito varias reivindicaciones a favor de la agricultura tradicional, y de su reconocimiento cultural³⁷.

Como Evo Morales, Felipe Quispe fundó un partido político, el Movimiento Indio Pachakuti (MIP) que le permitió obtener seis escaños en la

Cámara de Diputados en 2002. Además, el movimiento aimara, esencialmente rural en el principio, tiene prolongaciones en la ciudad de El Alto. Esta ciudad gemela de La Paz fue constituida por sucesivas ola de inmigrantes del campo que reprodujeron en el área urbana sus organizaciones tradicionales a través de la Confederación Obrera Regional (COR-El Alto) y la Federación de Juntas Vecinales (Fejuve). Ambas organizaciones tuvieron un papel de primer plano en la crisis reciente.

En fin, cabe destacar la aparición de movimientos urbanos particularmente fuertes en La Paz y El Alto, a raíz de las juntas vecinales. La paralización de los Comités de vigilancia urbanos por el clientelismo partidario hizo que las reivindicaciones de las Juntas Vecinales se canalizaran preferentemente en las Federaciones de Juntas Vecinales y los Comités cívicos, que adoptaron el paro cívico como modalidad de lucha.

Es importante destacar que todos estos movimientos no se articulan en un ente matriz fuerte como en el caso de la antigua COB. La Central sigue existiendo, pero no pudo resolver sus divisiones internas. Cada sector y Central departamental o regional adquirió un protagonismo propio, acercándose en varios casos a las demandas locales. Así, el resurgimiento del movimiento social se hace sobre una base heterogénea y con fuerte autonomía de los diferentes movimientos arraigados en los problemas locales. Esto explica de paso que los liderazgos que surgen de ellos sean muy frágiles y divididos.

Las coordinadoras y las nuevas formas de lucha

Estos rasgos nuevos se evidencian en las crisis que, a partir de 2000, hicieron visible este resurgimiento del movimiento social. En cada oportu-

³³ En realidad, Morales “recuperó” las siglas de un antiguo partido, ya que la rigidez de la ley de partidos políticos impidió que la Corte Nacional Electoral reconociera su propio movimiento. Esto ilustra una vez más las dificultades de adecuación entre la dinámica participativa desde abajo y el sistema institucional de la democracia pactada diseñado por y para los partidos políticos.

³⁴ Uno de los principales dirigentes del MAS, el senador Filemón Escobar, es un líder veterano de la FSTMB, la Federación de mineros de la COB.

³⁵ Fernando Calderón y Jorge Dandler, “La fuerza histórica del campesinado”, en: *La paz*, 1986.

³⁶ En los principios de los años 1990, Felipe Quispe fue parte del grupo de activistas que intentaron organizar la guerrilla EGTK (Ejército Guerrillero Tupak Katari), lo que le valió varios años de cárcel. El discurso de Quispe, quien es más conocido por el apodo de “el Mallku”, nombre de las autoridades comunitarias indígenas, se caracteriza por un radicalismo étnico que roza el franco racismo frente a los “k’aras” (blancos) que gobiernan el país.

³⁷ Notamos que la táctica de “cerco a las ciudades” por parte de los indígenas aimara se remite a tiempos coloniales, y fue practicada por ejemplo por el famoso cacique Tupak Katari.

nidad, cabe hablar de movimientos más bien que de un movimiento único, pero los varios sectores que entran en lucha aprovecharon cada vez mejor las coyunturas de crisis sociales para sumarse tácticamente a las protestas y poner así el gobierno en jaque.

En abril del año 2000, la “guerra del agua” que sacudió la ciudad de Cochabamba permitió una primera aglutinación de estos movimientos. La privatización del servicio de agua de esta ciudad y el alza de tarifas que suponía generaron una “coordinadora de defensa del agua” para agrupar varios sectores que rechazaban la medida. En ella, las Juntas Vecinales, las organizaciones de regantes y otras OTB desempeñaron un papel determinante. Las protestas de la coordinadora paralizó la ciudad, y muchos sectores se sumaron al movimiento que llegó a tocar una gran parte del país. El gobierno del general Bánzer decretó el estado de sitio, pero la represión fue frustrada por una huelga de la misma policía en la sede de gobierno. Finalmente, la privatización del agua de Cochabamba fue anulada, y el gobierno tuvo que negociar con los sectores en conflicto³⁸.

La guerra del agua propició un modelo para el movimiento social en recuperación. La acumulación de descontentos en varios sectores se fue aglutinando sobre el modelo de la coordinadora, es decir, sobre una base esencialmente táctica, oportunista, procurando una cierta articulación mínima con el discurso antiglobalización. El último ente organizador de los movimientos es el llamado Estado Mayor del Pueblo suscitado por el MAS al principio del año 2003, pero que, en la práctica, no alcanza el nivel de articulación que conoció la COB. Más que articular las reivindicaciones, estas organizaciones coordinan los movimientos que surgen por acumulación de las demandas, tal como ocurrió en abril de 2000. En septiembre del mismo año, hubo otra serie de protestas que empezaron con los maestros, y a la cual se sumaron poco a poco varios sectores sociales como la CSUTCB, los cocaleros, etc.

Así, el resurgimiento del movimiento social se hace sobre el modelo de la aglutinación más que de la articulación. Cada sector conserva unos liderazgos y reivindicaciones propios, y aprove-

cha un momento de movilización para sumarse a las protestas y así obligar al gobierno a negociar con él. Para éste, el problema es tanto más difícil, cuanto que tiene que llegar a un acuerdo con cada movimiento, y hasta a veces con cada líder de esos movimientos, ya que ellos mismos compiten por el liderazgo y quedan tanteados en sobrecargar los pliegos petitorios para aparecer como más “genuinos” y representativos de sus bases. Las protestas contra el alza de impuestos en febrero de 2003³⁹ o contra el proyecto de exportación del gas en la última crisis generaron en ambos casos un proceso de aglutinación de esta índole que permitieron poner al gobierno contra la pared.

LA “GUERRA DEL GAS” Y LA CAÍDA DEL GOBIERNO SÁNCHEZ DE LOSADA

Así, estas dos dinámicas –agotamiento de la democracia pactada y resurgimiento del movimiento social a partir de las organizaciones locales–, se conjugaron en la última crisis hasta provocar la caída del gobierno del presidente Sánchez de Losada, el mismo que en su primer gobierno había implementado la LPP, y que años antes había sido uno de los más destacados artesanos de la revolución neoliberal. Las dos dinámicas se nutrieron mutuamente en un proceso perverso que acabó desvinculando completamente el sistema político y la sociedad. La democracia pactada propiciaba estabilidad en el sistema político, pero una estabilidad engañosa en la medida en que terminó cegando al gobierno a las señales de alarma de la sociedad. En efecto, la atención del gobierno se desvió cada vez más en los últimos años hacia la gestión de las precarias relaciones dentro de las coaliciones, que volvían a plantear problemas cada vez que se necesitaba elegir a una autoridad pública. Todo esto se hizo en detrimento de la atención a las demandas de la sociedad y generó una acumulación de frustraciones que se recogieron en movimientos sociales cada vez más radicalizados frente a la ausencia de respuestas por parte del Estado.

En la última crisis, la desvinculación evidente entre la sociedad y el Estado impidió la respuesta del gobierno, que se encerró en una actitud represiva que desembocó sobre un balance de 60

³⁸ Sobre la guerra del agua y los conflictos sociales del año 2000, véase Roberto Laserna, “Conflictos sociales y movimientos políticos en Bolivia”, en: *Anuario social*, 2000.

³⁹ En esta ocasión, la crisis degeneró en un enfrentamiento abierto entre la policía y el ejército en la plaza mayor de La Paz, frente al Palacio Presidencial, que dejó un saldo de varios muertos.

muertos. Esto motivó que las principales organizaciones dirigentes del movimiento, la Central Obrera Regional de El Alto, la Fejuve de El Alto, la CSUTCB, el MAS y la COB, adoptaran una posición de principio exigiendo la renuncia del primer mandatario. Esta exigencia fue apoyada por la huelga de hambre de centenares de personas, entre las cuales se destacaron personalidades como Ana María Romero y el vicepresidente de la Asamblea de Derechos Humanos. Con este gesto, la clase media urbana se sumó a las protestas de los movimientos campesinos y barriales en rechazo a la represión gubernamental.

Sánchez de Losada confió en el respaldo engañoso de su coalición, sin vislumbrar que la capacidad de legitimación de la democracia pactada había alcanzado sus límites. Finalmente, los dos únicos apoyos sólidos que le quedaban eran el Estado Mayor de las Fuerzas Armadas y el apoyo internacional (particularmente el respaldo estadounidense). El transcurso de la crisis reveló que esto no bastaba para gobernar frente a la magnitud del rechazo social.

Los dirigentes de la coalición MNR-MIR-NFR-UCS se revelaron incapaces de mantener el apoyo al gobierno dentro de sus partidos respectivos. Frente al saldo de la represión, se desolidarizaron sucesivamente el vicepresidente, varios ministros, UCS, y finalmente, el mismo líder de NFR, presionado por una parte de su base. La coalición, llave de la gobernabilidad en el sistema de democracia pactada, se esfumó y reveló su fragilidad.

Finalmente, Sánchez de Losada renunció el 15 de octubre de 2003, huyendo del país junto con varios de sus ministros, y dejando el poder en mano del Congreso, que conforme a la Constitución, nombró al vicepresidente Carlos Mesa

para sucederle.

Lo que la crisis reveló finalmente es la imperiosa necesidad de volver a tender puentes entre la sociedad y el sistema político. El tiempo de la confiscación del debate público por parte de las coaliciones que por alcanzar la mayoría en el Congreso no sentían la necesidad de rendir cuentas, tiene que dejar paso a la construcción de nuevos espacios de debate. El tema de la gobernabilidad, entendido como ingeniería que garantiza la estabilidad dentro del sistema político, tiene que dar paso al tema de la legitimidad, entendido como la construcción de vínculos de confianza entre el gobierno y la sociedad. Esta es la tarea que se ha propuesto el nuevo presidente de la República, Carlos Mesa, con su compromiso de convocar una Asamblea Constituyente. Las primeras medidas del nuevo presidente, particularmente el hecho de elegir un gabinete sin participación partidaria, muestran que es consciente del problema. Pero esto no puede ser más que una solución de transición. Una cosa es hacer un buen diagnóstico, y otra ser capaz de encontrar un remedio a la situación. El nuevo gobierno parece apuntar a una mayor descentralización, pero se trata de una apuesta difícil en el ambiente caldeado en que está hundido el país, ya que esto podría despertar tensiones y rivalidades territoriales dentro de la sociedad civil. Sin otros apoyos que su prestigio personal de académico y periodista, el presidente Mesa emprende un largo camino lleno de obstáculos, en el que lo que está en juego es la misma supervivencia de Bolivia como país. Con el gobierno Mesa, el ciclo de la democracia pactada ya parece haber concluido, pero todavía no se vislumbra una clara solución para el porvenir.