De la campaña electoral al despacho presidencial. Las causas y las consecuencias del giro programático realizado por Jaime Paz Zamora en Bolivia

From the Electoral Campaign to the President's Office. Causes and Consequences of Jaime Paz Zamora's policy shift in Bolivia

Claire Wright*

Resumen

El objetivo de este artículo es revisar un aspecto clave de las teorías de la democracia representativa: los giros programáticos, en términos tanto de sus causas como de sus efectos. Para este fin, se realiza un estudio de caso del presidente Jaime Paz Zamora, en Bolivia, revisando las hipótesis de algunos autores, sobre todo de Stokes (2001) y Maravall (2003). Las principales contribuciones del estudio a la literatura son las siguientes: las coaliciones gubernamentales basadas más en

Artículo recibido el 20 de julio de 2016 y aceptado para su publicación el 9 de septiembre de 2016. **La dictaminación** de este trabajo fue realizada por evaluadores externos al Instituto Electoral del Estado de México.

■ pp. 149-185

* Doctora en Procesos Políticos Contemporáneos por la Universidad de Salamanca, España (USAL). Funge como profesora titular en el Departamento de Ciencias Sociales de la Universidad de Monterrey (UDEM) y es miembro del Sistema Nacional de Investigadores del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, nivel II. En 2015 colaboró con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) como investigadora principal en un estudio sobre pueblos indígenas e industrias extractivas en América Latina. Es autora de varios artículos y libros. Correo electrónico: claire.grace@udem.edu

ISSN 1665-0921

cuestiones estratégicas que programáticas constituyen terreno fértil para giros programáticos, y es posible que los efectos secundarios de los giros programáticos se perciban más a largo que a corto plazo.

Palabras clave: giro programático, democracia representativa, campaña electoral, presidentes, Bolivia.

Abstract

This article reviews a key aspect of the theories of representative democracy: policy switches, in terms both of their causes and their effects. The author carries out a case study of President Jaime Paz Zamora in Bolivia, reviewing the hypotheses of several authors, including Stokes (2001) and Maravall (2003). The study's main contributions to the literature are that government coalitions based more on strategic issues than on programmatic ones are fertile ground for policy switches, and it is possible that their secondary effects will be perceived more in the long run than in the short term.

Key words: programmatic turn, representative democracy, electoral campaign, presidents, Bolivia.

Introducción

> "Una plataforma partidista para llegar al gobierno es como un plan de batalla que ha de mantenerse fuera de vista de la oposición; si no, todo se pierde".
>
> *Hugo Bánzer*[1]

Jaime Paz Zamora, fundador del Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR) y activista socialista exiliado por los regímenes militares durante

[1] Enunciado durante la campaña de 1989 en Bolivia; citado por Stokes (2001, p. 94; traducción nuestra).

gran parte de la década de los setenta, llegó a la presidencia de Bolivia en 1989. En su campaña electoral había prometido, aunque de manera poco precisa, más énfasis sobre las políticas sociales y una estrategia económica fundada en el mercado interno. Sin embargo, para la sorpresa de muchos analistas, ciudadanos y activistas de su partido, una vez en el poder, Paz Zamora aplicó unas drásticas medidas de ajuste neoliberales, que iban en contra de la ideología socialista que había defendido y por la cual había sufrido durante toda su vida política (véanse Barcelona Center for International Affairs, s. f.; Campero, 1992).

El objetivo de este trabajo es analizar el caso del giro realizado por Paz Zamora en el marco de las teorías de la democracia representativa, teniendo en cuenta tanto el rol de los políticos como el de los ciudadanos en la relación agente-particular. Con esta meta en mente, se han formulado dos preguntas de investigación: ¿qué variables pueden explicar por qué Paz Zamora efectuó este giro al no cumplir con su plataforma electoral? y ¿cómo reaccionaron tanto Paz Zamora como los ciudadanos en cuanto a este giro y sus resultados?

De esta forma, se espera ofrecer un análisis en profundidad de un momento medular en la vida política de Bolivia y además contribuir al debate sobre una dimensión clave del concepto de la representación democrática, a saber, *accountability*.

Teorías de la democracia representativa

En la literatura sobre la democracia representativa, se refiere con frecuencia a una suerte de *trade off* entre la gobernabilidad y la representación (veánse Hagopian, 2005, p. 318; Lijphart, 2000, p. 214). El primer concepto tiene que ver con los resultados del gobierno, y el segundo, con los procesos de participación y representación, que son la pieza fundamental de la democracia y la diferencian de un régimen autoritario. En la clásica distinción de O'Donnell (en Stokes, 2001, p. 7) sobre la democracia *delegativa* y la democracia *representativa*, se identifica una fuerte tendencia por parte de los representantes elegidos, una vez en el poder, de gober-

nar sin respetar las preferencias de los votantes, sobre todo en la región latinoamericana. Es en este marco que se estudia el caso de Jaime Paz Zamora en Bolivia.

El propósito de las campañas realizadas antes de las elecciones es que los partidos comuniquen a los ciudadanos un manifiesto de políticas públicas para que luego los votantes puedan demostrar sus preferencias a través del voto. También es importante tener en cuenta que, además de estar alertos a la opinión pública, los partidos políticos tienen el objetivo de influir en ésta, para poder guiar a los votantes hacia preferencias más cercanas a las suyas (Stokes, 2001, p. 173; Maravall, 2003, p. 5). Evidentemente, esta lógica sólo funciona bajo el modelo del partido responsable en el gobierno característico de sistemas con vínculos predominantemente ideológico-programáticos entre partidos y votantes. Por otro lado, en sistemas de partidos con vínculos programáticos débiles, como muchos en América Latina (incluyendo Bolivia), no son las propuestas de políticas públicas sino los vínculos de carácter clientelar los que pueden resultar más relevantes para estructurar la competencia política (Kitschelt y Wilkinson, 2007).

No obstante, siguiendo la lógica del modelo del partido responsable en el gobierno, cuando un gobierno elegido no sigue las preferencias de los votantes —que sus mismos candidatos han ayudado a formar y representar durante la campaña—, no cabe duda de que se debilita el vínculo entre el agente y el particular. Con todo, varios analistas observan que tales cambios son bastante frecuentes y forman parte del juego político ordinario. Como explica el destacado analista y político español Maravall (2003): "[los] incumplimientos de promesas y giros radicales son parte del funcionamiento normal de la política" (p. 25).

Maravall (2003) afirma que esta situación es prácticamente inevitable, ya que existe una falta de información por parte de los ciudadanos y además suelen producirse cambios en las preferencias de éstos durante el mandato. Por estos motivos, es de esperar que los políticos una vez en el gobierno no cumplan con sus promesas electorales. Una opción para superar el segundo fenómeno, es decir, los cambios en las preferencias de los ciudadanos, sería el uso continuo de referendos, pero recurrir a la participación directa para

cada decisión es muy costoso, poco práctico e incluso manipulable como mecanismo de toma de decisiones.

La investigación que realiza Stokes (2001) sobre los cambios en las políticas propuestas durante una campaña y luego las políticas puestas en marcha por un gobierno en funciones es sumamente interesante, ya que se trata de giros drásticos realizados en el contexto del neoliberalismo en América Latina. La autora mencionada encontró que 12 de los 29 presidentes estudiados realizaron un cambio desde promesas orientadas a la *seguridad* (políticas sociales, mercado interno, crecimiento económico) hacia políticas orientadas a la *eficiencia* (medidas de ajuste de corte neoliberal). Entonces, parece evidente que el giro de Paz Zamora en 1989 no constituye un caso aislado, sobre todo en el contexto latinoamericano.

Stokes (2001) analiza con gran profundidad las posibles causas de los giros realizados por los presidentes en América Latina y encuentra que el hecho de que un político abandone las promesas de su campaña electoral se vincula con los siguientes factores:

I. Creencias diferentes entre los políticos y los votantes.
II. Elecciones muy competitivas.
III. Votantes no seguros del impacto de las políticas sobre su bienestar.
IV. Efectos poco predecibles de las políticas públicas.
V. El partido político en cuestión es joven.
VI. Un gobierno de minoría o de coalición.

Tras realizar un esbozo del sistema democrático y el contexto de las elecciones de 1989 en Bolivia, en este trabajo se estudia el razonamiento de las seis hipótesis de Stokes (2001, pp. 187-188) y se aplican al giro realizado por Paz Zamora para establecer cuáles tienen más poder explicativo en este caso. Como las explicaciones de Maravall (2003) son más generales y las de Stokes (2001) tienen un fundamento empírico en América Latina, parece conveniente enfocarse en las hipótesis de la segunda autora. Así, se espera contestar a la primera pregunta de investigación: ¿qué variables pueden explicar por qué Paz Zamora efectuó este giro y no cumplió con su plataforma electoral?

ISSN 1665-0921

Hasta ahora se ha considerado el vínculo entre la campaña política de unas elecciones dadas y las decisiones del gobierno que resulta elegido para gobernar en el siguiente periodo. Sin embargo, el sistema democrático se funda en el hecho de que, después de unas elecciones y una gestión, vendrán más elecciones y la posibilidad de premiar al gobierno o dar la oportunidad de gobernar a otros actores. Ésta es la pieza fundamental de la *accountability* democrática, junto con controles institucionales para garantizar los derechos y fiscalizar las acciones del gobierno (O'Donnell, 2000, p. 7). Como no existen mecanismos legales para castigar a un gobierno por no cumplir con sus propuestas/promesas, el único castigo es el voto mismo y así las elecciones son fundamentales. Esta posibilidad se incluye en el concepto de poliarquía propuesto por Dahl (en Lijphart, 2000, p. 53), según el cual hace falta contar con una institución para hacer que las políticas públicas dependan de los votos y las expresiones de preferencias ciudadanas. La única institución válida son las urnas.

Si un gobierno demuestra que no ha representado las preferencias de los votantes y además ha realizado una gestión con resultados desastrosos, ¿cómo puede mantener su credibilidad? Una vez más, Maravall (2003) enfatiza la importancia de las asimetrías de información que existen entre los ciudadanos y los políticos. Para él, el control de los políticos depende de la información, de la posibilidad de atribuir responsabilidades y la ocasión de premiar o castigar. Las elecciones sólo satisfacen el último de estos criterios y, por eso, de acuerdo con la teoría de Maravall (2003), en caso de que los representantes hayan realizado un giro o no hayan producido buenos resultados, desarrollarán toda una serie de estrategias para manipular la información y negar la responsabilidad para evitar castigos en las siguientes elecciones. Aquí, en vez de buscar la aceptación por políticas públicas poco populares *ex ante*, buscan una aprobación *ex post*, lo cual está de acuerdo con los hallazgos de Stokes (2001, p. 5) en el sentido de que muy pocas veces un candidato fundará una campaña electoral en políticas públicas poco populares. Según Maravall (2003, capítulos 1, 2 y 3), las estrategias típicas de un gobierno para justificarse son las siguientes:

I. Buscar un chivo expiatorio (muchas veces dentro del partido).
II. Ocultar las políticas poco populares al quitarlas de la agenda y reforzar la dimensión ganadora.
III. Ofrecer excusas y persuadir a los votantes de que las políticas eran necesarias, incluso llegar a pedir más tiempo.
IV. Esperar hasta que se cumpla un mandato por la oposición para ganar tiempo.

Entonces, para contestar a la segunda pregunta de investigación: ¿cómo reaccionaron tanto Paz Zamora como los ciudadanos en cuanto a este giro y sus resultados?, en primer lugar se analizará la resultancia de la gestión del gobierno y luego se considerarán las estrategias usadas para mantenerse en el poder, estudiando y aplicando las cuatro estrategias sugeridas por Maravall (2003) para establecer si también tuvieron un impacto sobre los votantes. Por último, se contemplan las reacciones de los ciudadanos (medidas a través de su sufragio) para establecer si el voto económico ha sido definitivo en este estudio de caso.

Las elecciones de 1989 en Bolivia

A pesar de una tumultuosa transición a la democracia entre 1978 y 1982, la cual fue dificultada por una falta de acuerdos entre los partidos políticos y luego interrumpida por toda una serie de golpes de Estado (véase Rouquié, 1997, p. 324), la experiencia democrática de Bolivia a partir de 1982 se consideró durante mucho tiempo como ejemplar, sobre todo en comparación con los demás países andinos (Domingo, 2006, p. 9; Hagopian, 2005, p. 149; Alcántara 2003, p. 294; Whitehead, 2001). Sus grandes éxitos se consideran la gobernabilidad y la estabilidad, además de una profundización de la participación a raíz de una reforma del Estado realizada durante la década de los noventa (Alcántara, 2003, p. 294).

Para explicar el relativo éxito del modelo boliviano, se han referido tres factores: prácticas positivas por parte de las élites políticas (caracterizadas por un deseo de superar viejas divisiones y llegar a un consenso); el multipartismo

ISSN 1665-0921

moderado (que da lugar a un sistema inclusivo y en principio representativo), y el sistema de presidencialismo parlamentarizado.[2] A partir de la gestión de Paz Estenssoro, en 1985, y hasta 2003, el sistema fue caracterizado por toda una serie de pactos y coaliciones entre diferentes partidos, bajo el nombre "El Pacto por la Democracia". Se considera que estos pactos entre partidos son un resultado tanto del presidencialismo parlamentarizado (que en principio fomenta la formación de acuerdos, véase nota a pie anterior) como de los cálculos estratégicos de los actores políticos (véase Pachano, 2006).

A pesar del éxito inicial del modelo de gobernabilidad democrática en Bolivia, ha habido un claro cuestionamiento (sobre todo entre 1999 y 2005) y luego ruptura a partir de 2005 con la llegada al poder del Movimiento al Socialismo (MAS). A pesar de los análisis entusiastas sobre la estabilidad experimentada en el país, varios autores reconocen que, visto después, el modelo vigente entre 1985 y 2005 se caracterizó por el *cuoteo* político, la exclusión de varios actores sociales (incluyendo los sindicatos), una falta de *accountability* y una oposición debilitada por los pactos y coaliciones gubernamentales (Hagopian, 2005, p. 331; Mayorga, 2005; Rodas, 2006).

El giro político realizado por Paz Zamora se dio en los primeros años del modelo pactado de democracia en Bolivia. Después de una gestión desastrosa de Siles Zuazo, que dio lugar a unas tasas de hiperinflación de 24.000 % en 1984, Paz Estenssoro llegó al poder y aplicó la llamada "nueva política económica" (NPE), a través de la cual se implementó una serie de ajustes de corte neoliberal. Además, el presidente, que era del Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR), había pactado con su antiguo enemigo y exdictador Bánzer para llevar a cabo las reformas. Los resultados económicos de su gestión se suelen considerar como muy positivos e incluso a partir de 1987 se empezaron a devolver varias competencias al sector público (Morales, 1992, p. 2).

---

[2] De acuerdo con el sistema político boliviano, si ningún candidato a la Presidencia gana la mayoría absoluta, el Congreso tiene que elegir entre los dos (anteriormente tres) candidatos con más votos. El sistema se estableció por primera vez en la Constitución de 1839 y se le atribuyen varios efectos positivos sobre la democracia: hace falta que los partidos políticos lleguen a acuerdos sobre la votación; reduce los problemas de legitimidad dual entre el Ejecutivo y el Legislativo, y tiene efectos centrípetos sobre los actores y así se evita la polarización. Sobre este sistema, véanse Pachano, 2006, y Colomer, 2001.

En las elecciones de 1989, ningún candidato ganó la mayoría absoluta necesaria para convertirse automáticamente en presidente. El MNR obtuvo 23 % de la votación; el partido Acción Democrática Nacionalista (ADN), 21.6 %, y el MIR, 19.6 % (Laserna, 1990, p. 213). Al final, Paz Zamora, del MIR, (como dijimos, un antiguo activista socialista), y Bánzer, de ADN, (el exdictador) decidieron formar una coalición y pactaron para que Paz Zamora fuera presidente. Después de llevar a cabo una campaña basada en políticas sociales y el mercado interno, Paz Zamora de hecho amplió y profundizó las reformas neoliberales puestas en marcha por Paz Estenssoro. Fue una decisión realmente interesante y digna de estudiarse con profundidad en un marco más amplio, que incluya el rol del comportamiento de los actores principales además del papel de las instituciones.

Causas del giro realizado por Jaime Paz Zamora

A continuación se analizan y se aplican al caso de Paz Zamora en Bolivia las seis hipótesis de Stokes (2001) sobre las razones por las cuales los agentes no cumplen con sus promesas electorales.

¿Existían diferencias de opinión entre los políticos y los votantes?

De acuerdo con la investigación realizada por Stokes (2001), los cambios bruscos y repentinos de políticas públicas una vez en el poder muchas veces tienen que ver con que existen creencias diferentes entre los políticos y los votantes: normalmente en un eje pro- y un eje antimercado. Establece dos razones principales para explicar esta diferencia: por una parte, un deseo por parte del agente de *representar el interés del principal* y, por otra, un deseo por parte del agente de *beneficiarse a sí mismo.* En el contexto de América Latina, Stokes (2001, p. 186) encuentra que la primera razón suele ser la más común y, entonces, corresponde a un marco mínimo de representación democrática.

ISSN 1665-0921

En el caso del cambio realizado por Paz Zamora, es importante hacer una reflexión sobre las preferencias de los votantes en las elecciones bolivianas de 1989, teniendo en cuenta la falta de mayoría absoluta por parte de cualquier candidato. En la tabla 1 se recopila información sobre los partidos más importantes, las dimensiones más resaltadas de sus respectivas plataformas electorales y el porcentaje de votación que recibieron:

Tabla 1. Resultados de la elección general de 1989 según partido y plataforma

Partido político	Plataforma electoral	Porcentaje de votos (%)
MNR	La eficiencia empresarial	23
ADN	La eficiencia empresarial	21.6
MIR	Sociedad de productores, mercado interno, políticas sociales	19.6
Conciencia de Patria (Condepa)	Un gobierno de mestizos/ cholos	11
Izquierda Unida (IU)	Cambio y ruptura de la hegemonía de los tres partidos principales	7.2
Partido Socialista Independiente (PSI)	La honestidad	2.5
Movimiento Revolucionario Tupaq Katari de Liberación (MRTKC)	Bolivia multinacional, plurilingüe	1.5

Fuente. Elaboración propia con base en información de Laserna (1990, pp. 213-214) y Aguirre (2005).

Varios elementos de la tabla 1 resultan llamativos. Primero, el hecho de que las plataformas del MNR y el partido ADN, los partidos con mayor votación, eran en el fondo iguales. De acuerdo con el análisis que hace Laserna (1990, p. 214), la única diferencia de hecho era el énfasis sobre las calidades personales de Bánzer en la campaña de ADN. Como la dimensión económica resultó ser la clave para la elección, se puede afirmar que los que votaron por el MNR y ADN tenían preferencias de políticas públicas bastante parecidas, es decir, enfocadas hacia la aplicación de una política económica neoliberal. Si se suma la votación de los dos grupos, representa 45 % del electorado, que es una cifra muy relevante.

Luego, había dos grupos importantes de ofertas de acuerdo con la dimensión económica. Por un lado, el MIR, bajo Paz Zamora, que enfatizaba el mercado interno y la importancia de las políticas sociales. Luego, por otro lado, los demás partidos (IU, Condepa, MRTKC, PSI), que proponían una ruptura con el modelo económico y la hegemonía de los tres principales partidos. Estos cuatro grupos suman casi 21 % de la votación.

Fue frente a este panorama que Paz Zamora asumió la Presidencia de Bolivia, con 19 % de la votación. Sin duda la propuesta del MIR se centró en el medio, ya que no se trataba de seguir con la NPE sin tener en cuenta el costo social y tampoco de cambiar el modelo económico. De hecho, el MIR fue el único que recibió apoyo de todas las regiones en vez de un apoyo concentrado en la ciudad o en el campo, como fue el caso de los otros partidos (Laserna, 1990, p. 219). No obstante, la votación a favor del modelo económico propuesto entre el MNR y ADN era muy importante —45 % del electorado—, con lo cual cabe preguntarse a qué preferencias iba a responder Paz Zamora una vez en el gobierno: ¿sería a 19 %, que votó de acuerdo con sus propuestas, o a 45 % del electorado, que tenía unas preferencias muy marcadas y distintas? Parece que considerar la relación entre preferencias y agente electo pone de relieve cuán compleja es la dinámica entre el gobernante y los ciudadanos, sobre todo cuando el sistema institucional (en este caso el presidencialismo parlamentarizado) permite que un candidato con menos de una quinta parte de la votación llegue a ser presidente.

A raíz del análisis realizado arriba, dos conclusiones se imponen: efectivamente, Paz Zamora traicionó a 19 % del electorado que votó por él, y

decidió seguir las preferencias (en cuanto a políticas públicas) de 45 % del electorado que no le otorgó el sufragio. Este hecho tiene importantes implicaciones en cuanto a la idea de la representación política y la relevancia de los cambios de políticas públicas, sobre todo si se dirigen en la misma dirección que las preferencias de la mayoría del electorado. No obstante, es conveniente observar que gran parte de los votantes en 1989 sentían que sus preferencias no estaban recogidas por ningún partido político. Según una encuesta preelectoral, más de 33 % del electorado opinaba que ningún partido representaba sus intereses y 16 % afirmaba que había un partido que representaba sus intereses de manera parcial (Laserna, 1990).

Entonces, se puede afirmar que el caso de las elecciones de 1989 nos ofrece un panorama mixto en cuanto a las diferencias entre los ciudadanos y los gobernantes. Primero, es posible aseverar, como se hizo en el párrafo anterior, que Paz Zamora, una vez en el poder, sí cambió de proyecto de políticas públicas y así traicionó a 19 % de votantes que lo eligieron. Si lo hizo en el marco de un representante buscando los intereses de los ciudadanos (tanto de sus votantes como de los de otros actores) o por beneficio personal se aclarará durante la evaluación de las distintas hipótesis. Segundo, 45 % del electorado estaba de acuerdo con las preferencias de los dos partidos más importantes y la necesidad de seguir con la NPE. Tercero, casi 50 % del electorado no se identificaba con las propuestas de los diferentes partidos. De esta manera, parece claro que es muy difícil establecer hasta qué punto las preferencias del agente y del particular concordaban o no. Por este motivo, parece interesante revisar esta hipótesis, ya que tiene implicaciones muy importantes a la hora de evaluar el elemento normativo de los cambios entre la campaña electoral y el proyecto de gobierno.

¿Las elecciones eran muy competitivas?

Otro factor que influye en un cambio de políticas públicas son unas elecciones competitivas. De acuerdo con la investigación realizada por Stokes (2001), dadas las diferentes opiniones de los candidatos y los votantes, es más probable que un candidato con un margen de victoria amplio revele

sus verdaderas intenciones. Si hay una elección muy reñida, los candidatos no querrán revelar sus propuestas con demasiada claridad, por reducir así los costes políticos si luego las cambian.

Las elecciones de 1989 en Bolivia, sin duda, fueron muy reñidas y las encuestas de opinión antes de la votación pronosticaban un empate entre el MNR, ADN y el MIR (Laserna, 1990, p. 212). La dimensión que se enfatizaba era la político-económica y no se dejaban ver los detalles de los otros proyectos. Jaime Paz Zamora, por su parte, hablaba en términos muy vagos (Morales, 1992, p. 4) y no explicaba exactamente cómo esperaba ofrecer cambios para suavizar el impacto de los ajustes neoliberales. Según Laserna (1990):

> apeló a su vinculación socialdemócrata y a su pasado izquierdista para a tiempo de garantizar continuidad con la política de estabilización, ofrecer cambios que aliviaran la presión sobre los sectores menos favorecidos y recuperaran para el Estado un papel más activo en el arbitraje de los conflictos y las contradicciones sociales. (p. 212).

Entonces, en vez de ofrecer propuestas claras, los tres candidatos principales recurrieron a discursos basados en su historia y a criticar a sus opositores. Fue la primera vez en la historia política de Bolivia que la imagen de los candidatos se privilegió sobre temas de política e ideología, sobre todo con el uso de *spots* televisivos en vez de debates. Parecía que nadie quería arriesgarse (Laserna, p. 216). Este proceso sigue fielmente el modelo presupuesto por Stokes (2001) en su segunda hipótesis sobre los giros realizados por los presidentes latinoamericanos. Esto también ocurre en los sistemas de partidos con vínculos programáticos débiles, dado que las estrategias de campaña son duales. Una vertiente se orienta a la provisión de bienes particularistas de tipo clientelar, dirigida a los pobres urbanos y a otros sectores de ingresos bajos, mientras que otra se orienta a través de los medios de comunicación mediante mensajes de tipo programático dirigidos a las clases medias. Los partidos y las élites con una tradición profunda de movilización de su base clientelar a menudo encuentran difícil optar por una de las dos opciones estratégicas, puesto que tienen fuertes

ISSN 1665-0921

incentivos para seguir esta estrategia dual y diversificada. Por otro lado, incluso las estrategias mediáticas de las campañas en sistemas de partidos con vínculos predominantemente clientelares suelen funcionar más con base en la imagen personal de los políticos que como vehículos de transmisión de propuestas ideológico-programáticas (Díaz-Cayeros, Estévez y Magaloni, 2007; Benton y Langston, 2009; Díaz y Medrano, 2016).

¿Los votantes no estaban seguros del impacto de las políticas sobre su bienestar?

Stokes (2001) argumenta que, si los votantes en América Latina hubieran estado absolutamente seguros de que la liberalización económica estaba en contra de sus intereses, habrían atribuido excelentes resultados económicos a otros factores. De acuerdo con esta hipótesis, los gobiernos que aplicaron políticas neoliberales por sorpresa habrían sido derrocados en las siguientes elecciones o incluso a través de lavantamientos populares.

En el caso de Bolivia en 1989, esta causa estaba completamente ausente, ya que las políticas económicas puestas en marcha por Paz Zamora constituyeron una continuación de la NPE de Paz Estenssoro. Aunque en realidad se profundizaron las reformas,[3] los resultados de los ajustes neoliberales ya eran obvios para el electorado boliviano en 1989. Por un lado, se moderó la hiperinflación heredada del gobierno de Siles Zuazo, con una tasa más controlable de 16.6 % para 1988, y el producto interno bruto (PIB) creció a un ritmo anual de 2 % (véanse Laserna, 1990, p. 7; Barcelona Center for International Affairs, s. f.). Por otro lado, el gasto público en relación con el PIB había caído cada año y los despidos (o "relocalizaciones") de los mineros habían provocado toda una oleada de protestas. Todo indicaba que los votantes estaban seguros tanto de los efectos positivos como de los negativos de las políticas económicas.

[3] Por ejemplo, llevó a cabo un sistema de privatización mucho más radical que el proceso implementado por Paz Estenssoro.

La hipótesis de Stokes (2001) incluye también un levantamiento de los ciudadanos o el derrocamiento del gobierno como indicador de sentirse *sorprendidos* por los efectos de las políticas que no esperaban. Sin embargo, en el caso de Bolivia, las movilizaciones y las protestas de los mineros siguieron y Paz Zamora empleó el estado de sitio en 1990, que fue ampliamente criticado por los observadores internacionales.[4] Parece que la viabilidad de este indicador depende en gran parte de las estrategias represivas utilizadas por el gobierno.

¿Las políticas públicas no tenían efectos predecibles?

La cuarta causa de un giro de políticas enfocadas a la *seguridad* o políticas enfocadas a la *eficiencia* sería justamente el hecho de que los resultados de la política económica son más difíciles de predecir que los de otras políticas públicas. La motivación fundamental del cambio, entonces, sería una modificación en el análisis de la situación por los gobernantes una vez en el poder.

El análisis y la aplicación de la tercera hipótesis de Stokes (2001) conllevan el resultado de la cuarta hipótesis, ya que están muy relacionadas entre sí. No cabe duda de que en Bolivia en 1989, cuando la dimensión económica se convirtió en el eje principal de las elecciones, los efectos de la continuación de la NPE eran totalmente predecibles, tanto a nivel micro como a nivel macro. De hecho, la inflación seguía cayendo —hasta 14.5 % en 1991—, el PIB seguía subiendo —4.1 % en 1991— y el gasto público en relación con el PIB fue disminuyendo —sólo 27.6 % del PIB a partir de 1990 en comparación con un promedio de 45 % de éste en la década de los ochenta— (Morales, 1992, p. 6).

El hecho de que los efectos de las políticas públicas fueran predecibles y, además, de que los diferentes sectores de la ciudadanía supieran las consecuencias de las mismas sugiere que el cambio de políticas públicas en el

[4] Por ejemplo, Amnistía Internacional (AI).

ISSN 1665-0921

caso de Paz Zamora no se realizó como consecuencia de una información privilegiada por parte de la élite político-económica ni como resultado de la mala gestión del gobierno anterior, sólo aparente una vez que el gobierno estaba ya en funciones; dos factores que Stokes (2001, p. 19) identifica como comunes en el discurso de justificación del cambio de políticas.

¿El partido político en cuestión era joven?

Para Stokes (2001), los gobiernos dirigidos por partidos jóvenes son más propensos a incumplir las promesas de la elección que los partidos más viejos. La explicación se encuentra en el hecho de que los partidos jóvenes suelen ejercer más control sobre sus bases y, entonces, éstas no tienen el poder de controlar a sus dirigentes. En los casos en que el partido tiene más años y la elección futura parece más factible, habrá más acuerdos entre las bases y los dirigentes. En este sentido, Maravall (2003, capítulo 3) añade que la influencia de las bases sobre las cúpulas del partido sólo se da cuando unos activistas tienen la posibilidad de escindirse y su ausencia sería de clara importancia electoral para el partido.

Tabla 2. Fecha de fundación de los principales partidos que participaron en las elecciones de 1989

Partido político	Año de fundación
MNR	1941
PSI	1970
MIR	1971
ADN	1979
MTKC	1989
Condepa	1989

Fuente. Elaboración propia con base en información de Laserna (1990).

El MIR, fundado en 1971, no se puede considerar como un partido joven en el contexto boliviano. Aunque el MNR, el partido político boliviano por antonomasia, se erigió mucho antes (en 1941), tanto el PSI como el MIR se fundaron en un momento clave: a principios de los setenta, como reacción a los regímenes militares. El MIR creció como un partido marxista y Paz Zamora pasó mucho tiempo en el exilio por sus creencias socialistas. Su hermano Néstor, quien murió en una lucha guerrillera y se convirtió en un héroe para la izquierda boliviana, otorgaba continuidad y legitimidad al partido frente a sus bases socialistas.

No obstante, hace falta recordar que el argumento de Stokes (2001) es que, en el caso de un partido más viejo, las bases podrán controlar a sus cúpulas de acuerdo con las preferencias de los votantes para tener posibilidades de elección en el futuro. En el caso del MIR, el vínculo entre los dirigentes y las bases se fue rompiendo poco a poco, gracias a una serie de cambios programáticos por parte de Paz Zamora y sus aliados. Primero, para las elecciones iniciales de la democracia en 1978, el MIR había dejado el marxismo a un lado y adoptó la socialdemocracia como una opción más

moderada. Aunque mantuvo la base de apoyo, los marxistas se separaron del partido (véase Barcelona Center for International Affairs, s. f.). El hecho de que Zamora traicionara a la base de su partido (19 %) y quisiera responder a las preferencias de 45 % del electorado es evidencia de la conversión del MIR en un partido de tipo *catch-all*.

Luego, más miembros se distanciaron del partido cuando formó una alianza para el gobierno con el MNR. La gestión fue desastrosa y en 1983 los seis ministros del MIR abandonaron el gabinete como señal de su desacuerdo con las políticas de Siles Zuazo. Paz Zamora intentó mantener un frente unido y sólo dimitió de la Vicepresidencia para poder postularse para la Presidencia en las elecciones de 1985. En este contexto, el acuerdo con Bánzer, tras las elecciones de 1989, se percibió como vender el partido y una estrategia que —según una periodista y política muy importante en la historia democrática de Bolivia— "la izquierda no perdona hasta hoy" (Campero, 1992, p. 80).

Como consecuencia de los cambios programáticos, el MIR, efectivamente, perdió varios miembros. Sin embargo, por lo visto, ese hecho no fue suficiente como para perjudicarlo a nivel electoral. Más bien, la naturaleza misma del partido cambió y de ser un movimiento marxista pasó a ser un partido centrista. Por ejemplo, según la encuesta de Élites Parlamentarias de América Latina llevada a cabo por la Universidad de Salamanca en 1996, los legisladores, los dirigentes y los militantes ubicaban al MIR en 5.5 en una escala de uno (izquierda) a 10 (derecha). En 1999, su autoevaluación fue de 5.3, reflejando cierta estabilidad programática (García, 2003, p. 98). Entonces, en el caso del MIR y de acuerdo con la teoría de Maravall (2003), el partido no tuvo que satisfacer a los militantes más radicales del grupo, ya que su ausencia no iba a impactar en su rendimiento electoral.

Por una parte, se puede afirmar que la edad del partido no fue un factor explicativo en el giro de políticas realizado por Paz Zamora en 1989. No obstante, el hecho de priorizar una agenda pragmática más que elementos ideológicos, en los 10 años anteriores a esa elección, quizás debería haber alertado a los electores sobre la inconstancia ideológica del partido.

¿Se trataba de un gobierno de minoría o de coalición?

El sexto posible factor para explicar un cambio de políticas sería el caso de un gobierno de minoría o de coalición. El argumento en este caso es que un gobierno no mayoritario carece de un control completo sobre las políticas públicas y tiene que abandonar ciertas posturas en negociaciones con otros partidos. Por un lado, autores tales como Colomer (2001, pp. 133-140) y Lijphart (2001, p. 85) apuntan al efecto participativo de los gobiernos formados por coaliciones, argumentando que abren los temas de la agenda y hacen que las políticas públicas sean más inclusivas. Sin embargo, Stokes (2001) afirma que en América Latina han servido para fomentar el incumplimiento de promesas electorales, sobre todo por motivos de beneficio propio.

No cabe duda de que los gobiernos de coalición constituyeron el rasgo característico de la democracia boliviana hasta la ruptura del modelo representada por la victoria del MAS en 2005. En gran medida, la formación de coaliciones es el resultado del sistema de presidencialismo parlamentarizado, debido a la necesidad de buscar un amplio apoyo en el Congreso, que elige al presidente en caso de que la primera vuelta no dé una mayoría absoluta a ningún candidato. Hasta la victoria de Morales en 2005, éste fue el caso en Bolivia y, entonces, el mecanismo de la segunda vuelta se empleó desde 1982 hasta 2003, produciendo seis coaliciones diferentes.

De acuerdo con la teoría de Lijphart (2000, p. 85), lo más lógico es que se forme un gobierno ganador mínimo, teniendo en cuenta la distancia ideológica de los partidos que forman parte de la coalición. Sin embargo, encontró que en la práctica las coaliciones sobredimensionales y las de minoría se dan con más frecuencia. Explica que las coaliciones sobredimensionales se suelen dar en tiempos de grave crisis para la nación, y las de minoría, cuando se trata de una gran diferencia de ideologías o si el partido en el gobierno cuenta con apoyo *informal* dentro del Congreso.

En el caso de las elecciones de 1989, la coalición que se formó fue de tipo sobredimensional e incluía al MIR, al partido ADN y a Condepa (un pequeño partido populista). Así, la coalición incluía 18 congresistas más de los que hacían falta para lograr la mayoría absoluta (véase Barcelona Center for International Affairs, s. f.). Los actores —de bases ideológicas

ISSN 1665-0921

muy diferentes— justificaron la coalición "en aras de la gobernabilidad", pero se puede decir que en 1989 la democracia boliviana estaba mucho más estable que nunca. Además, la coalición más lógica a nivel ideológico y de mayorías habría sido una simple unión entre el MNR y el partido ADN, que, como ya se ha mencionado, habían realizado campañas con propuestas muy parecidas. Parece que otros factores, más allá de la *necesidad* de formar una coalición gobernante, estuvieron en juego.

Primero, es necesario comprender por qué el partido ADN decidió pactar con el MIR en vez de con el MNR. La razón fue sencilla: había pactado con el MNR en la gestión anterior y esperaba que éste fuera a apoyarlo en esta elección, presentándose como una coalición desde el inicio (Laserna, 1990). Como no fue el caso, no tenía sentido para ADN pactar con el mismo partido después de las elecciones. Por esta razón tuvo que recurrir a su antiguo enemigo, el MIR, el único partido importante y que posiblemente podría servirle en el futuro.

Segundo, es importante comprender por qué el MIR decidió pactar con el partido ADN y no con el MNR, que históricamente no había sido un enemigo tan importante. En su análisis, Stokes (2001, p. 92) presenta a Paz Zamora como un personaje un tanto desesperado, que no quería aplicar políticas neoliberales pero se vio forzado a hacerlo debido a la presión de ADN. Sin embargo, cabe preguntarse por qué tomó la decisión de pactar justamente con el partido más derechista del sistema. La respuesta parece ser por razones de *cuoteo* político y el oportunismo de Paz Zamora al percibir una ruptura dentro de la derecha boliviana. De hecho, tanto Sánchez de Lozada del MNR como Bánzer del partido ADN pidieron votos al líder mirista, quien se puso firme y dijo que no *daría* votos sino que los *aceptaría* (Campero, 1992). De ahí que quede patente que Paz Zamora tenía la Presidencia en la mira al formar la coalición, aun a sabiendas de no poder cumplir con su plataforma electoral y de esa manera correr el riesgo de convertirse en una suerte de *presidente títere*. Además, el acuerdo con Bánzer incluía retirar al MIR de las siguientes elecciones presidenciales, lo cual Paz Zamora, por lo visto, aceptó.

Por lo tanto, como se trata de intentar captar el poder en un momento dado sin pensar en las consecuencias para el partido en el futuro, el caso

de Paz Zamora parece depender tanto del diseño institucional como de los cálculos estratégicos de los actores políticos. Entonces, volviendo al esquema de Stokes (2001), más que el modelo de "gobernar en el interés de los ciudadanos", en el caso bajo estudio parece acercarse más a un modelo de realizar un giro programático por beneficios propios. La posibilidad de representar a los típicos votantes miristas en una coalición iba a ser nula, algo que Paz Zamora habría visto claramente desde el momento en que decidió pactar con Bánzer.

En resumen

En la tabla 3 se recopilan los hallazgos de esta sección, para poder ver de manera más clara cuáles factores encontrados por Stokes (2001) como explicativos de cambios de políticas una vez en el gobierno estaban presentes en el caso de Bolivia en 1989.

Tabla 3. Resultados de la aplicación de las hipótesis de Stokes (2001) al caso de Paz Zamora en 1989

Posibles causas	¿Estuvo presente en 1989?	Detalles
I. Opiniones diferentes entre élite y ciudadano	Resultado ambiguo	La política económica seguida de hecho representaba los intereses de 45 % del electorado. Sin embargo, el presidente no respetó las preferencias de 19 % de los votantes, quienes le otorgaron el sufragio. En encuestas de opinión, gran parte del electorado decía que ningún partido representaba sus intereses o, si lo hacían, sólo era en parte.
II. Elecciones competitivas	Sí	Sobre todo entre los partidos ADN y MNR.

ISSN 1665-0921

Posibles causas	¿Estuvo presente en 1989?	Detalles
III. Votantes inseguros respecto al impacto de la política sobre su bienestar	No	
IV. Políticas públicas con efectos poco predecibles	No	
V. Partido político joven	Resultado ambiguo	Sin embargo, la cúpula del partido se comportaba más como un vehículo electoral, debido a varios cambios ideológicos y pragmáticos. Los activistas que se separaron del partido no tuvieron un gran impacto sobre su desempeño electoral en 1989.
VI. Gobierno de minoría/coalición	Sí	Factor clave: al formar la coalición con ADN, el MIR sabía que tendría que ceder sobre la marcha de la economía y su énfasis sobre las políticas sociales.

Fuente. Elaboración propia con base en la aplicación de las hipótesis de Stokes (2001, pp. 188-189) al caso del giro programático realizado por Jaime Paz Zamora en Bolivia después de las elecciones de 1989.

Aplicar las hipótesis de Stokes (2001) al caso de Paz Zamora en 1989 nos permite ver claramente los factores incluidos en la decisión de cambiar las políticas entre la campaña electoral y el despacho presidencial. Es importante resaltar que, a diferencia de en la mayoría de los casos investigados por la autora aludida, no hubo un elemento de sorpresa en cuanto a la situación económica ni en cuanto a las políticas neoliberales ni en cuanto a sus consecuencias. Estos factores no explican por qué Paz Zamora cambió de política, pero sí sugieren que no lo hizo según el modelo de un representante que, al recibir nueva información privilegiada, actúa pensando en el bien de los ciudadanos.

El factor de la fuerza del partido político, medida por su edad, tampoco estaba presente en Bolivia en 1989. El MIR era un partido bien establecido con vínculos importantes entre las bases y las cúpulas. Sin embargo, el hecho de que ya había cambiado de programa y de ideología varias veces y de que iba perdiendo fuentes de apoyo antes de 1989 quizás debería haber alertado a los electores de que era un partido bastante *flexible* en términos ideológicos. Entonces, a la fuerza del partido medida por la edad del mismo, quizás sea conveniente añadir —dentro del marco de Stokes (2001)— la disponibilidad de los partidos más viejos en cuanto a cambios programáticos a través de su historia.[5] Aun así, el paso de la socialdemocracia al neoliberalismo es bastante grande; y, teniendo en cuenta el discurso socialista de Paz Zamora durante la campaña de 1989, quizás sólo los electores más cínicos habrían esperado un giro tan radical (véase Morales, 1992, p. 6).

Para explicar el viraje realizado por Paz Zamora una vez en el poder, las siguientes variables son mucho más esclarecedoras: unas elecciones competitivas, un gobierno de minoría o de coalición, y una diferencia entre las opiniones de los gobernantes y los ciudadanos. Además, en este caso, estas tres variables están íntimamente relacionadas. Se puede afirmar que unas elecciones competitivas hicieron que las políticas no se revelaran y además —teniendo en cuenta el sistema de presidencialismo parlamentarizado— que hiciera falta formar una coalición para poder elegir a un presidente y un gobierno. Luego, la decisión de formar la coalición tenía que ver con una opción más política que ideológicamente viable, dada la ruptura entre ADN y el MNR. La gran ironía es que las políticas empleadas de hecho estaban de acuerdo con las preferencias del mayor bloque de votantes (ADN-MNR), pero que la persona que las puso en práctica era un representante de otros intereses (MIR). Sin duda, el sistema institucional combinado con unos intereses a corto plazo provocó resultados que rompieron la relación entre principal y agente. El caso de Paz Zamora ejemplifica un panorama en que, por motivos de *cuoteo* político, las coaliciones pueden tener efectos poco beneficiosos en términos de la *accountability* democrática.

---

[5] En este sentido, el partido Alianza Popular Revolucionaria Americana (APRA) en Perú sería un caso ejemplar.

ISSN 1665-0921

Los resultados y las consecuencias del viraje realizado por Paz Zamora

Posteriormente de analizar los factores que llevaron a Paz Zamora a emplear medidas de corte neoliberal después de realizar una campaña basada en el mercado interno y en políticas sociales, cabe estudiar los resultados de su gestión, la estrategia empleada por parte del partido gobernante para maximizar la aprobación de la misma y la reacción de los ciudadanos en las siguientes elecciones. Aunque tanto Maravall (2003, capítulo 1) como Stokes (2001, p. 60) ofrecen un marco con dos momentos (las elecciones que otorgan el poder al mandatario y luego las que sirven para premiarlo o castigarlo), en el presente estudio se consideran todas las elecciones después de 1989 para establecer los efectos a largo plazo. Teniendo en cuenta el modelo pactado de gobernabilidad vigente en Bolivia hasta 2005, resulta ser un marco temporal más adecuado para observar y analizar el segundo aspecto de los cambios de políticas públicas una vez en el poder.

Los resultados de la gestión de Paz Zamora

Según la teoría de Stokes (2001), los presidentes que cambian de políticas una vez que están en el poder producen, en términos generales, mejores resultados económicos. Para Hagopian (2005, p. 318), los votantes se interesan sobre todo en el desempeño de la gestión en términos económicos aunque en otras arenas también. Entonces, en esta sección se analizan los resultados de la gestión de Paz Zamora en varias esferas.

En cuanto a la marcha de la economía, el balance de los cuatro años de gobierno es positivo. El PIB creció un promedio de 3.3 % anual y la inflación cayó a 12 % (véase Barcelona Center for International Affairs, s. f.). Sin embargo, entre 1992 y 1993 la economía empezó a frenarse, lo cual hizo que los promedios respectivos en cuanto al crecimiento y la inflación para el periodo fueran bastante menos positivos. Maravall (2003) enfatiza la importancia del último año del mandato para los votantes, dado que los hechos están más recientes y son más influyentes, sobre todo me-

diáticamente. Otro dato de interés es el hecho de que en 1990 el gasto público en relación con el PIB descendió a 27.6 %, lo cual representaba una gran diferencia con el promedio de 45 % durante la década de los ochenta (Morales, 1992, p. 6).

Más allá de su gestión de la economía, otro elemento clave de la administración de Paz Zamora fue el inicio de una reforma del Estado. En 1991, se produjo una revisión del sistema electoral, en gran parte debido a varias acusaciones de fraude durante las elecciones de 1989. Los mayores logros fueron la fundación de una Corte Nacional Electoral Independiente (Instituto Internacional de Gobernabilidad de Cataluña, 2004) y la eliminación del umbral electoral para 1993 (Alcántara, 2003, p. 311), lo cual tenía el objetivo de mejorar la representación de los partidos más pequeños. Además, en las elecciones de 1985 y 1989, el voto consistía en elegir una papeleta de un color para representar un partido, lo que generaba confusión entre los votantes, el sabotaje de papeletas por los militantes partidistas y, en algunas ocasiones, un voto inevitable por la carencia de otras papeletas. Entonces, con la reforma se introdujo una papeleta única y multicolor para que todos los partidos aparecieran en una lista en igualdad de condiciones. Aun así, con la reforma no se solucionó el problema clave del sistema: el hecho de que los votantes se veían obligados a sufragar en bloques (Colomer, 2001, p. 185) y elegir a los congresistas representados por el candidato a presidente. Como explica Laserna (1990), el sistema limitó "gravemente la representatividad del congreso al no permitir una relación directa entre los votantes y los parlamentarios" (p. 211).

A pesar de sus intenciones de llevar a cabo una exhaustiva agenda social (que incluía reformas en los sistemas judicial, educativo y administrativo), Jaime Paz Zamora concentraba sus esfuerzos en la NPE. Además, su estilo como presidente resultó ser de mano dura: por ejemplo, destituyó a ocho jueces que intentaron declarar inconstitucionales unas leyes sobre la inversión privada y habló con gran seguridad acerca de los resultados de la política económica, en contraste con Paz Estenssoro, quien habría demostrado más cautela en este sentido. Un economista boliviano encuentra la causa de este liderazgo fuerte precisamente en "la debilidad derivada de la estrategia con que fue elegido" (Morales, 1992, p. 4).

ISSN 1665-0921

En resumidas cuentas, la gestión económica de Paz Zamora fue, por lo general, positiva y, como resultado, durante su administración Bolivia logró cierto grado de estabilidad en ese sentido. Sin embargo, los costes sociales de la gestión fueron muy altos y su planificada agenda social nunca se implementó. Además, su estilo de gobierno fuerte, tipificado con la declaración del estado de sitio y la destitución de jueces que estaban en contra de sus proyectos, socavó seriamente los resultados económicos de su gestión. De acuerdo con la teoría de Stokes (2001), lo más lógico es que los votantes quisieran castigarlo en las siguientes elecciones, teniendo en cuenta la reducción en bienestar, las formas poco institucionales y la decisión de cambiar de programa al inicio de la gestión.

Las estrategias usadas para maximizar la aprobación de su gestión

Según Maravall (2003, cap. 1), como los políticos son conscientes de que los resultados de las elecciones no siempre dependen de un juicio sobre su desempeño en el poder, usan varias técnicas para mejorar las opiniones acerca de su gestión o maximizar sus votos en futuros comicios. Las estrategias típicas del gobierno para justificarse son las cuatro siguientes: buscar un chivo expiatorio (muchas veces dentro del partido); ocultar las políticas poco populares al quitarlas de la agenda y reforzar la dimensión ganadora; ofrecer excusas y persuadir a los votantes de que las políticas eran necesarias, incluso llegar a pedir más tiempo, y esperar hasta que se cumpla un mandato por la oposición para ganar tiempo. A continuación se identifican cuáles de las estrategias fueron empleadas por Paz Zamora, tanto en 1993 como a largo plazo.

La primera opción encontrada por Maravall (2003) es la de buscar un chivo expiatorio (muchas veces dentro del partido) para que las cúpulas del partido salgan ilesas de un escándalo o de una gestión pésima. En el contexto de la administración 1989-1993, este elemento tiene más que ver con las acusaciones de fraude que con el cambio de políticas públicas. En este sentido, fue la mano derecha de Paz Zamora, Óscar Eid Franco, quien se vio procesado y encarcelado por tener vínculos con el narcotráfico, y Paz

Zamora salió ileso del asunto, a pesar de unas fotografías que lo mostraban conversando con varios narcotraficantes importantes (véase Barcelona Center for International Affairs, s. f.). No obstante, en lo que se refiere al viraje en cuanto a las políticas públicas, la opción del chivo expiatorio no se empleó.

Otra estrategia típica, de acuerdo con la teoría de Maravall (2003), es la de ocultar las políticas poco populares al quitarlas de la agenda y reforzar la dimensión ganadora. En la tabla 4 se refleja la posición del MIR sobre varios temas en las elecciones celebradas entre 1989 y 1997.

Tabla 4. Evolución del programa electoral del MIR entre 1989 y 1997

Programa	1989	1993 (bajo la plataforma "Acuerdo Patriótico", con ADN)	1997
Discurso ideológico	Proyecto nacional para todos los bolivianos.	Nación solidaria y equitativa con participación plena.	Estado democrático, participativo y equitativo.
Política económica	Modelo económico con contenido social. Sociedad democrática de productores.	Economía social de mercado. Inversión pública y privada; promover exportaciones. Leyes de intermediación financiera.	Desarrollo productivo, fomento a microempresas y exportaciones. Inversión privada.
Política social	Crear fuentes de empleo para mineros y trabajadores *deslocalizados*. Desarrollo del apartado productivo.	Inversión social: crear 268 000 puestos de trabajo.	Priorizar reforma educativa. Vivienda barata. Fortalecer el agro.
Reformas del Estado	Descentralización.	Reformar la Constitución y el Poder Judicial.	Reformar el Poder Ejecutivo. Despolitizar el Poder Judicial.
Temas de coyuntura	Lucha contra el narcotráfico y sustitución de plantaciones de coca.	Combatir la corrupción y el narcotráfico.	Ensanchar el poder local.

Fuente. Elaboración propia con base en tablas de Aguirre, 2005.

ISSN 1665-0921

En la tabla 4 se demuestra claramente que no hubo un intento por parte del MIR de cambiar ni de plataforma ni de dimensión principal en las dos elecciones siguientes. Lo sorprendente es el hecho de que, bajo el "Acuerdo Patriótico", con el partido ADN, lograra resaltar tantos elementos enfocados al bienestar social, además de una continuación de la NPE. Da la impresión de que los dirigentes del MIR esperaban una buena aprobación de su gestión y seguían proponiendo los mismos elementos, incluyendo un énfasis sobre las políticas sociales que, a vista de todos los bolivianos, habían pasado a un segundo plano entre 1989 y 1993.

La tercera estrategia encontrada por Maravall (2003) es la de ofrecer excusas y persuadir a los votantes de que las políticas eran necesarias, e incluso llegar a pedir más tiempo. Por una parte, como se acaba de señalar, Jaime Paz Zamora nunca dio excusas sobre los resultados de su gestión, sino más bien se jactaba de la misma. Sin embargo, en el discurso del MIR y de ADN se percibía una voluntad de emplear la reforma social como una segunda fase de su gestión (Antelo, 2008). De hecho, la estrategia de pedir tiempo para poder mantener el crecimiento y repartir los beneficios sociales se puede considerar como la estrategia clave de la democracia pactada vigente en Bolivia hasta la ruptura del modelo, evidenciada por las crisis de 2000 y 2003.

La cuarta estrategia sería esperar hasta que se cumpliera un mandato por la oposición para ganar tiempo y beneficiarse de una posible mala gestión (Lijphart, 2001, p. 85). En el caso del MIR ésta parece haber sido la estrategia clave. Por una parte, no presentar un candidato a las elecciones de 1993 había sido parte del acuerdo con Bánzer en 1989, con lo cual constituyó una obligación política para Paz Zamora. En cualquier caso, no cabe duda de que el descanso benefició políticamente al MIR, que se había visto debilitado por las escisiones de varios actores y las acusaciones de corrupción en 1993. Además, la propia Constitución impide la reelección inmediata del presidente, con lo cual Paz Zamora no tenía un gran incentivo para romper el acuerdo con el partido ADN. Con todo, ya en 1992 Paz Zamora reconocía que pensaba presentarse a las elecciones de 1997, luego de un descanso (Campero, 1992).

Justificando el "Acuerdo Patriótico" con Bánzer como un elemento necesario para la estabilidad democrática y comparándolo con los "Pactos de

ISSN 1665-0921

la Moncloa" en España (véase Barcelona Center for International Affairs, s. f.), ahora cabe investigar hasta qué punto esta estrategia clave de Paz Zamora tuvo éxito con los votantes.

La reacción de los ciudadanos en las siguientes elecciones

Según un analista boliviano, con los acuerdos por la democracia los partidos políticos:

> Casi sin darse cuenta, han abandonado la búsqueda de ventajas políticas de corto plazo a cambio de una vigencia política permanente … si están en el gobierno, están menos preocupados que antes con la posibilidad de que sus sucesores cosechen los beneficios de su gestión. (Morales, 1992, p. 8)

Sin embargo, la mejor manera de medir el éxito de las estrategias del gobierno del MIR es realizar un análisis de sus resultados en las siguientes elecciones. En la tabla 5 se muestra la evolución tanto del MIR como de los otros dos partidos más importantes históricamente en Bolivia: ADN y el MNR.

Tabla 5. Evolución electoral de los principales partidos durante el periodo 1985-2005 y de la abstención electoral[6]

Partido	1985 (%)	1989 (%)	1993 (%)	1997 (%)	2002[7] (%)	2005 (%)
ADN	32.83 (1)	21.6 (2)	[AP] 21.05 (2)	22.26 (1)	3.4 (7)	[Poder Democrático Social (Podemos)] 28.59
MIR	**10.18 (3)**	**19.6 (3)**	**[AP] ver arriba**	**16.77 (4)**	**16.32 (4)**	**[Podemos] ver arriba**
MNR	30.36 (2)	23 (1)	35.56 (1)	18.2 (2)	22.46 (1)	6.47 (4)
Votación ADN-MIR-MNR	73.37	64.2	56.61	57.25	39.12	35.06
Abstención	18.03	26.34	27.84	28.64	28.11	15.6

Fuente. Elaboración propia con base en información de Aguirre (2005) y Laserna (1990).

[6] Los números entre paréntesis representan los puestos en la elección.
[7] En ese año se ve el auge del MAS, que con 20.94 % ocupó el segundo lugar.

ISSN 1665-0921

En cuanto a los resultados, es imprescindible tener en cuenta que en 1993 los partidos ADN y MIR se presentaron bajo el mismo "Acuerdo Patriótico". Como consecuencia, se puede afirmar que los dos partidos llegaron malheridos a la elección de 1993. De hecho, juntos captaron la misma proporción de votos que cada uno había ganado por separado en 1989. Por lo tanto, parece evidente que el electorado castigó a los gobernantes, aunque —a falta de datos de opinión— es difícil establecer hasta qué punto el viraje realizado por Paz Zamora y los escándalos de corrupción fueron la causa, o si más bien el repentino deterioro de la economía entre 1992 y 1993 puede explicarlo. Además, como Paz Zamora se amparaba bajo los auspicios de Bánzer, no se puede establecer a quién se dirigía el voto de castigo. Por estos motivos, su descanso estratégico fue sumamente exitoso a la hora de evitar una censura muy fuerte al MIR por parte de los ciudadanos.

Teniendo en cuenta que tanto en 1997 como en 2002 Paz Zamora consiguió 16 % de la votación, parece evidente que a mediano plazo el MIR salió ileso de su gestión de 1993. Es importante destacar que el electorado boliviano sí se mostró capaz de castigar a ADN en 2002 y luego al MNR en 2005, tras las crisis políticas, económicas y sociales de sus respectivas gestiones. En el caso del MIR, la gestión de 1989-1993 —en términos relativos— no era tan desastrosa; entonces, con el descanso de 1993, su capacidad de supervivencia como partido político en ese momento no corría demasiado peligro.

No obstante, como se ha planteado, es necesario observar el caso del viraje realizado por Paz Zamora en el contexto del modelo de democracia pactada característico de Bolivia, a lo largo del tiempo. Así, de acuerdo con la tabla 5, se puede apreciar la erosión gradual tanto del apoyo hacia los tres partidos más importantes como de la participación en las elecciones generales. Aunque el electorado no haya castigado directa y específicamente al MIR, no cabe duda de que poco a poco ha ido puniendo el modelo que ha hecho posible estrategias como el viraje de Paz Zamora, que erosionaron la confianza en el sistema y en sus actores. De hecho, una serie de reformas, tales como la Ley de Participación Popular de 1994, dieron lugar a más participación indígena en las elecciones, lo cual queda reflejado en el auge

de partidos como el MAS (Mayorga, 2005, p. 158). La erosión fue progresiva pero, con la salida de Sánchez de Lozada del país en 2003, estaba claro que el modelo se había agotado.

Las brechas formadas por el *cuoteo* político y la corrupción se combinaron con el deterioro económico para dar la victoria electoral al MAS en 2005. Este caso parece ser una reacción *normal* por parte de los votantes; de acuerdo con el modelo establecido por Maravall (2003): los votantes decidieron castigar con su voto a los representantes del antiguo modelo (Podemos) en vez de tener en cuenta otros factores o mostrarse indecisos. Teniendo en cuenta que era la cifra más alta de participación en la historia democrática de Bolivia, parece que los votantes vieron mejores posibilidades de representación que nunca. La incorporación tanto de ADN como del MIR al Podemos representó la caída de ambos partidos, y, aunque sus militantes siguen en la arena política, ya no aparecen en las mismas agrupaciones. Sin duda, la llegada al poder de Morales puso en cuestionamiento todo el modelo de democracia representativa en el caso de Bolivia —un resultado de años de frustración popular frente al *cuoteo* político en manos de los dirigentes de los tres partidos principales—, lo que se expresó en apoyo a una democracia más bien directa o participativa (Mayorga, 2005, p. 172).

Conclusiones

Un chiste popular contado después de las elecciones bolivianas de 1989 dice que, durante la campaña, los tres candidatos principales acudieron a la virgen de Urkupiña para pedirle un favor. Sánchez de Lozada pidió ganar las elecciones; Bánzer, tener el poder, y Paz Zamora, asumir la Presidencia. La virgen cumplió los deseos de cada uno (Laserna, 1990, p. 206).

Para explicar por qué Paz Zamora abandonó sus propuestas electorales al llegar a la Presidencia, el hecho de que fue un gobierno de coalición es el factor más esclarecedor. Es más, si se considera de dónde proviene la decisión de formar una coalición con su antiguo enemigo Bánzer, se destacan dos elementos: el diseño institucional que lo posibilitó (el presidencialismo

ISSN 1665-0921

parlamentarizado) y una maniobra política por parte del líder del MIR. En el caso en estudio se observa un viraje fuera del marco mínimo de representación ofrecido por Stokes (2001).

Luego, teniendo en cuenta los resultados ambiguos de su gestión, además de varios escándalos por corrupción, lo más lógico sería un castigo en las elecciones como mecanismo de *accountability*. Paz Zamora empleó la estrategia clásica de un descanso entre elecciones y fue suficiente como para mantener su cuota electoral durante los siguientes tres comicios.

No obstante, considerado en un marco más amplio y en un plazo más largo, el viraje realizado por Paz Zamora se puede considerar como característico del modelo de gobernabilidad vigente en Bolivia entre 1982 y 2005; un modelo que se agotó cuando una alternativa viable se presentó, enfatizando la importancia de una participación plena y directa por parte de los ciudadanos y creando en el imaginario popular de este momento un modelo de gobernabilidad totalmente diferente.

Fuentes de consulta

Aguirre García, María de Lourdes (2005). "Presidencialismo parlamentarizado en Bolivia (1985-2005): virtudes y limitaciones". Tesis de Licenciatura en Relaciones Internacionales, Universidad de las Américas de Puebla, México. Recuperado de http://catarina.udlap.mx/u_dl_a/tales/documentos/lri/aguirre_g_md/portada.html

Alcántara, Manuel (2003). *Sistemas políticos de América Latina* (vol. 1, *América del Sur*). Madrid: Editorial Tecnos.

Antelo, Eduardo (2008). "La capitalización en Bolivia". Recuperado de http://www.udape.gob.bo/portales_html/analisiseconomico/analisis/vol11/art03.pdf

Barcelona Center for International Affairs (s. f.). "Jaime Paz Zamora". Disponible en www.cidob.org

Benton, Allison y Langston, Joy (2009). "A ras de suelo: apariciones de candidatos y eventos en la campaña presidencial de México". *Política y Gobierno*, 135-176.

Campero, Ana María (1992). "Jaime Paz Zamora. El pragmático que venció al idealista". *Nueva Sociedad*, 188, 80-88.

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

Díaz-Cayeros, Alberto; Estévez, Federico; y Magaloni, Beatriz (2007). "Clientelism and portfolio diversification: a model of electoral investment with applications to Mexico". En Herbert Kitschelt y Steven Wilkinson (Eds.), *Patrons, clients, and policies: patterns of democratic accountability and political competition* (pp. 182-205). Cambridge: Cambridge University Press.

Díaz Jiménez, Oniel y Medrano, Ramiro (2016). "La profesionalización de las campañas electorales presidenciales en México: el caso del Partido Revolucionario Institucional, 1994-2012". En Carlos Muñiz, Alma Rosa Saldierna, Felipe de Jesús Marañón y Lauro Maldonado (Eds.), *Estudios sobre comunicación política en Latinoamérica* (pp. 105-145). México: Universidad Autónoma de Nuevo León/ Fontamara.

Domingo, Pilar (2006). "Introducción". En Pilar Domingo (Ed), *Bolivia: fin de un ciclo y nuevas perspectivas políticas (1993-2003).* Barcelona: Ediciones Bellaterra.

García Montero, Mercedes (2003). "Bolivia". En Manuel Alcántara y Flavia Freidenberg (Eds.), *Partidos políticos de América Latina: países andinos*. México: Instituto Federal Electoral/Fondo de Cultura Económica.

Hagopian, Frances (2005). "Conclusions: government performance, political representation and public perceptions of contemporary democracy in Latin America". En Frances Hagopian y Scott Mainwaring (Eds.), *The third wave of democratization in Latin America: advances and setbacks*. Nueva York: Cambridge University Press.

Instituto Internacional de Gobernabilidad de Cataluña (2004). "Perfiles nacionales de gobernabilidad: República de Bolivia". Disponible en www.iigov.gov

Kitschelt, Herbert y Wilkinson, Steven (Eds.) (2007). *Patrons, clients, and policies: patterns of democratic accountability and political competition*. Cambridge: Cambridge University Press

Laserna, Roberto (1990, octubre-diciembre). "1989: elecciones y democracia en Bolivia". *Revista Mexicana de Sociología*, 52(4), 205-226.

Lijphart, Arend (2000). *Modelos de gobierno: formas de gobierno y resultados en treinta y seis países*. Barcelona: Ariel.

Maravall, José María (2003). *El control de los políticos*. Madrid: Taurus.

Mayorga, René Antonio (2005). "Bolivia's democracy at the crossroads". En Frances Hagopian y Scott Mainwaring (Eds.), *The third wave of democratization in Latin America: advances and setbacks*. Nueva York: Cambridge University Press.

Morales, Juan Antonio (1992, septiembre-octubre). "Cambios y consejos neoliberales en Bolivia". *Nueva Sociedad*, 121, 134-143.

O'Donnell, Guillermo (2000). "Further thoughts on horizontal accountability". Conferencia presentada en el Instituto Helen Kellogg de Estudios Internacionales, Universidad de Notre Dame, Estados Unidos de Norteamérica.

Pachano, Simón (2006). "El peso de lo institucional: auge y caída del modelo boliviano". *América Latina Hoy*, 43, 15-30.

Rodas, Hugo (2006). "Postideología y rebeliones sociales en Bolivia (1985-2003)". En Pilar Domingo (Ed.), *Bolivia: fin de un ciclo y nuevas perspectivas políticas (1993-2003)*. Barcelona: Ediciones Bellaterra.

Rouquié, Alain (1997). "Los militares en la política latinoamericana desde 1930". En Leslie Bethell (Coord.), *Historia de América Latina: política y sociedad desde 1930*. Barcelona: Crítica.

Stokes, Susan (2001). *Mandates and democracy: neoliberalism by surprise in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.

Whitehead, Laurence (2001). "The emergence of democracy in Bolivia". En John Crabtree y Laurence Whitehead (Eds.), *Towards democratic viability: the Bolivian experience*. Basingstoke, Reino Unido: Palgrave.