

REFORMA ELECTORAL EN BOLIVIA

Jorge LAZARTE R.

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Reformas al régimen de gobierno*. III. *Reformas al régimen electoral*. IV. *Reformas al régimen de partidos políticos*. V. *Evaluación final*.

I. INTRODUCCIÓN

Como en otros países, en Bolivia las reformas electorales y constitucionales se llevaron a cabo, en primer lugar, en un contexto de transición a la democracia para conformar instituciones más conformes con las nuevas exigencias democráticas o haciendo que las existentes verdaderamente funcionen, y todas por largo tiempo. Es decir, había que responder a la pregunta sobre la gobernabilidad de la democracia, que en el caso de Bolivia se expresaba dramáticamente en enfrentar su inestabilidad política tradicional. Quizá por ello las primeras reformas en un proceso de institucionalización que duró más de una década, fueron las concernientes a las reglas electorales y las reformas de sus instituciones encargadas de hacerlas cumplir.

En segundo lugar y momento, las reformas se presentaron en contextos de crisis producidas en democracia, sea porque había aún instituciones básicas no adecuadas para la nueva etapa histórica, sea porque no funcionaron de manera apropiada, y sus rendimientos estuvieron lejos de las expectativas de la población. A ello se sumó de manera decisiva el comportamiento de los actores políticos que optaron por la política de poder y no por la política agregativa de las demandas de la sociedad, entre ellas la de mayor participación, que no siempre es pensada en términos democráticos sino de movilización colectiva contestataria, que ponía en entredicho todo el sistema institucional de representación.

En este segundo caso, fueron reformas impuestas por la presión social, como sucedió con las reformas constitucionales de 2004, que rompieron con el monopolio de la representación política o forzaron los procedimientos constitucionales previstos para “constitucionalizar” la Asamblea Constituyente.

Sin lugar a dudas, en todo ello no estuvo ausente, por un lado, la misma debilidad representativa de los partidos y, por el otro, su propio interés de asegurar su sobrevivencia mediante reformas al sistema institucional que los necesitaba para funcionar, cuando los anteriores sistemas autoritarios había prescindido de ellos o los hizo figuras adicionales de otros actores políticos “sustitutivos” más decisivos que ellos mismos.

Para poner en marcha estas reformas, los partidos apelaron a la política de pactos llamados de “governabilidad”; toda una novedad en un país habituado a tener partidos cuya mejor habilidad desarrollada por décadas fue la de la conspiración tanto para llegar al poder como para mantenerse. Estos pactos ciertamente otorgaron estabilidad política al país, que aún dura, y que es históricamente la más larga de toda la historia de Bolivia, en el sentido de que los principios básicos del funcionamiento del sistema político-institucional se mantienen desde hace más de 24 años.

Con todo, las instituciones revelaron insuficiencias más que de estructura o diseño, de rendimiento, a causa de los operadores políticos partidarios y funcionarios de Estado, que se aprovecharon de ellas para favorecer intereses privados, produciendo poco a poco un desencanto colectivo sobre su legitimidad. A ello se sumaron los resultados negativos de las políticas “neoliberales”, que sin asegurar crecimiento sostenido contribuyeron a acrecentar las desigualdades sociales, que hicieron insoportables los índices altos de pobreza de la mayor parte de la población. En todo caso, es útil recordar que varias de estas reformas políticas no sólo estuvieron animadas por propósitos democratizadores sino que eran complementos institucionales de las políticas de ajuste estructural de los años ochenta y noventa. Finalmente, las propias cargas pesadas que arrastra una sociedad que aún no vive ni actúa democráticamente, con grandes fracturas internas.

El distanciamiento creciente entre instituciones deficitarias y demandas de la población, junto a una impugnación cada vez más contundente contra las estructuras políticas de representación, principalmente los partidos, en un contexto de desigualdades sociales crecientes, hizo que el

país viviera desde el 2000 un proceso de profunda crisis política que echó abajo a dos gobiernos, en 2003 y 2005, y abrió la caja de Pandora de todos los vacíos y desencuentros históricos desde la fundación de la República, que condujo a la demanda impuesta de una convocatoria a Asamblea Constituyente con el fin político de “refundar” un país que nunca fue de todos, y cuya persistencia es quizá el mayor déficit histórico en 24 años de democracia.

II. REFORMAS AL RÉGIMEN DE GOBIERNO

Con el funcionamiento de la democracia en América Latina emergió en los años ochenta la discusión sobre las causas de la inestabilidad política, los remedios y las alternativas posibles y deseables. Se trataba, entre otras cosas, de preguntarse si el diseño institucional tradicional era el adecuado para lograr la “governabilidad democrática”.

Una de estas alternativas propuestas fue la de parlamentarizar el régimen político, porque se pensaba que el sistema parlamentario era más apto que el presidencial para contribuir a la estabilidad política democrática. Esta propuesta también llegó a Bolivia.

Para los objetivos de este trabajo, definiremos el modelo presidencial por tres aspectos esenciales:¹

- 1) El Poder Ejecutivo no está separado entre un jefe de Estado y un jefe de gobierno. El presidente ejerce, a la vez, ambas funciones.
- 2) El presidente de la República es elegido por sufragio universal, casi siempre directo.
- 3) Poder Ejecutivo y Parlamento están juntos, pero tienen existencia propia y ninguno depende del otro: el presidente no lo puede disolver ni el Parlamento puede destituir al presidente de la República. Como dice de manera tan expresiva Maurice Duverger: “entre ambos hay un matrimonio sin divorcio”. Por su parte, el presidencialismo es la acentuación de los poderes presidenciales, hasta el punto de hacer del Parlamento una institución casi decorativa y subordinada al Ejecutivo. Pero además, como justamente llama la atención

¹ Véase Duverger, Maurice, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, vol. 1: *Les grands systèmes politiques*, París, PUF, 1978, pp. 171 y ss.

A. Lijphart,² existe la tendencia del sistema presidencial hacia la personalización del poder.

El modelo parlamentario se define, a su vez, por dos rasgos: *a)* las funciones de jefe de Estado y de gobierno están separadas, y *b)* el Poder Ejecutivo depende del Parlamento y es responsable ante él, pero en contrapartida, el Poder Ejecutivo puede disolver el Parlamento. Según Juan Linz,³ en el sistema parlamentario el Parlamento es la única institución legitimada democráticamente. Estas características hay que tomarlas ciertamente en el sentido de “tipos ideales” con valor heurístico para el análisis empírico, pero no como si fuesen la realidad misma.

1. *El modelo presidencial en Bolivia*

En el caso de Bolivia, si tomamos los tres textos matrices en la historia constitucional del país (de 1826, 1880, y el de 1938-1945) anteriores a la actual de 1967, reformada en 1994, el sistema presidencial es el hilo conductor común que define las relaciones del Poder Ejecutivo con el Parlamento, pero desde un principio con limitaciones al poder presidencial. La Constitución de 1938, y en adelante, establece la facultad del Parlamento de convocar a los ministros con fines de “fiscalización”. Finalmente, la Constitución de 1945 introdujo por primera vez la facultad parlamentaria de conocer demandas de acusación contra el presidente y ministros de gobierno. La Constitución de 1967, que incorporó los cambios de la revolución de 1952, ratificó la matriz presidencial y las reformas ya mencionadas. Es decir, puede observarse que normativamente hay un movimiento desde la primera Constitución hasta la de 1967, que limita el poder presidencial reforzando el del Parlamento, pero sin cambiar la matriz presidencial. Diríamos que institucionalmente el régimen presidencial se atenúa en favor del Parlamento. Ésta es la “palabra”, pero “las cosas” pasaron de otro modo.

En los hechos, el movimiento fue distinto y hasta contrario. El régimen presidencial se esforzó contra la “palabra” de la Constitución. O, di-

² Lijphart, A., *Las democracias contemporáneas*, Barcelona, Ariel, 1987, p. 98.

³ Linz, Juan, “Democracia: presidencialismo o parlamentarismo, ¿hace alguna diferencia?”, en Godoy Arcaya, O. (ed.), *Hacia una democracia moderna. La opción parlamentaria*, Santiago, Universidad Católica de Chile, 1990.

cho de otro modo, la lógica de la política práctica se impuso a la lógica constitucional. Es el país “ingobernable” con la sucesión de “golpes” civiles y militares y su tradicional inestabilidad política. Es el país de los caudillos con fuerza propia que abren o cierran los Parlamentos y que convocan *pos-factum* a elecciones sólo para legitimarse a través de Parlamentos formados con los candidatos del caudillo. Son estos caudillos los que cada vez que “toman el poder” modifican la Constitución a través de asambleas constituyentes, es decir, violando los mismos procedimientos constitucionales que no reconocen esa instancia de decisión. Es también el tiempo del fraude electoral y del voto censitario y capacitario. Votan pocos y fraudulentamente. Todo ello refuerza el régimen presidencial que en los hechos se presidencializa, se “caudilliza”, mientras el Parlamento pasa a ser una institución dependiente del Poder Ejecutivo a través del mecanismo “prebendal”; como suele decirse, pasa a ser “caja de resonancia” del Ejecutivo. Ello explica que los mismos mecanismos de “parlamentarización” del sistema presidencial, como la facultad de censura, no se usen o no tengan efecto práctico. En estas condiciones, la fuerza de la calle tenía más poder que el Parlamento para modificar las políticas gubernamentales. Esto también explica que por cerca de un siglo no se haya ejecutado la Ley de Responsabilidad, de fines del siglo XX, y previsto en la Constitución desde mediados de los años cuarenta.

La revolución de 1952, que introdujo el voto universal y reconoció el voto a los analfabetos, no cambió gran cosa del presidencialismo; más bien lo reforzó con el apoyo de “masas”. Las elecciones fueron un rito que servía para plebiscitar al presidente y darle mayoría parlamentaria. El sistema electoral fue pensado con este fin. Fue la “democracia del cero” votos para la oposición. Los gobiernos militares posteriores, desde 1965 hasta 1980, reforzaron esta tendencia presidencialista con rasgos despóticos.

En todos los casos, más allá de la letra de la Constitución, la historia de la Presidencia de la República es la historia de un proceso cada vez mayor de acumulación de poder, reuniendo en una sola persona tres funciones distintas, dos institucionales y otra de hecho: el presidente de la República es al mismo tiempo jefe de Estado, jefe de gobierno y jefe de partido. Esto de manera invariable desde el siglo XIX y sobre todo en el siglo XX, cuando se organizaron los partidos “modernos”.

En contrapartida, la historia política del país es también la historia del debilitamiento fáctico y continuo del Parlamento. En la historia del país

han habido Parlamentos que sirvieron para legitimar los actos del presidente surgido de un golpe; Parlamentos que cuando resistían eran simplemente cerrados; Parlamentos que eran atropellados por el Poder Ejecutivo, o que, por hábito, dejaban de ejercer sus facultades constitucionales (por ejemplo, de control presupuestario).

A este propósito vale la pena recordar dos hechos más recientes que pesaron en la historia inmediata.

El primero de ellos ocurrió en 1979. Todo empezó en la elección nacional de ese año, en la que ninguno de los partidos pudo obtener mayoría absoluta en la votación general. Ante esta situación, de acuerdo con la Constitución Política, debe ser el Congreso el que elija por la mayoría absoluta de sus miembros al presidente y al vicepresidente de la República. Los parlamentarios votaron media docena de veces sin poder elegir al presidente entre los tres más votados en la elección general. Se produjo el “empantanamiento” congresal. Para salir del *impasse* eligieron como presidente “interino” al presidente del Senado, con la misión de organizar una nueva elección en un año. Este bloqueo alentó a militares “golpistas”, que encontraron allí la prueba de que el Parlamento y las elecciones no funcionaban, y fracturaron en sucesivos golpes de Estado un orden constitucional debilitado.

Entre 1982 y 1985 se produjo otra experiencia traumática de “ingobernabilidad” ya legendaria, que hizo temer por el hundimiento de la democracia recién instalada. Esta parálisis fue mayor, dado que el gobierno no contaba con mayoría parlamentaria. La oposición de “derecha” alentaba desde el Parlamento los conflictos de la calle y hostigaba al gobierno con la amenaza de juicio de responsabilidades. La crisis fue tan profunda e incontrolable que el presidente de entonces fue obligado a adelantar la fecha de las elecciones.⁴

Estas dos experiencias de parálisis interna del Parlamento, y de ruptura entre Poder Ejecutivo y Legislativo, pesaron profundamente en la visión y acción de los partidos de reajuste de su estrategia de poder mediante la necesidad de una política de pactos y la demanda de reformas constitucionales.

⁴ Véase “La crisis de gobernabilidad entre 1982-1985”, en Lazarte, Jorge, *Bolivia: certezas e incertidumbres de la democracia. Procesos de ruptura y de crisis de la izquierda*, Cochabamba, Los Amigos del Libro, ILDIS-CEBEM, 1991.

2. El “debate” sobre el sistema presidencial y el sistema parlamentario

Desde la segunda mitad de los años ochenta empezó a proponerse la necesidad de reformar la Constitución Política del Estado. Las razones fueron diversas, y no siempre estuvo claro lo que debía ser reformado. Quizá el núcleo de las reformas era la reforma política, y principalmente el sistema electoral. En esta atmósfera reformadora emergió la propuesta de parlamentarizar el régimen de gobierno. Lo que le dio relieve a esta propuesta fue el hecho de que fuera asumida y defendida por el que después sería presidente de la República, Gonzalo Sánchez de Lozada, en ese momento candidato y jefe de su partido, el Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR).

Los argumentos centrales para parlamentarizar el régimen de gobierno fueron los mismos que se expusieron en otros debates, orientados inicialmente a señalar las disfuncionalidades del presidencialismo.⁵ Se arguyó que era un sistema rígido, poco apto para la política democrática de la negociación e incapaz de hacer frente a situaciones de crisis entre Poder Ejecutivo y Parlamento. Se alegaba como prueba el pasado político de América Latina con sistemas presidenciales sin ninguna flexibilidad para este tipo de crisis, que por ello mismo se resolvían negativamente con intervenciones militares que fracturaban el régimen institucional. La conclusión era que el presidencialismo no favorecería el funcionamiento ni la consolidación democrática. Por tanto, había que pensar en la alternativa parlamentaria, que se decía contribuiría mucho más que el presidencialismo a la estabilidad política.

La propuesta concreta consistía en separar al jefe de Estado del jefe de gobierno, este último designado y apoyado por una mayoría parlamentaria y con responsabilidad política ante el Parlamento. Las ventajas consistirían en evitar un solo ganador, haciendo posible distintas coaliciones gubernamentales que, a su vez, evitarían un enfrentamiento entre Poder Ejecutivo y Parlamento, puesto que la pérdida de apoyo parlamentario se saldaría con un nuevo gobierno salido del Parlamento y con ello se distendería la política, haciéndola más moderada.⁶

⁵ Linz, Juan, “Los peligros del presidencialismo”, en Comisión Andina de Juristas (ed.), *Formas de gobierno: relaciones Ejecutivo-Parlamento*, Lima, 1993.

⁶ Valenzuela, A., “Partidos políticos y crisis presidencial en Chile: proposición para un gobierno parlamentario”, en Godoy Arcaya, O. (ed.), *op. cit.*, nota 3, 1990.

Por su parte, Sánchez de Lozada tenía como argumento central la afirmación de que en un sistema presidencial “los malos gobiernos duran mucho tiempo, y los buenos muy poco”; que “nuestras democracias no funcionan y estaban en deterioro”, haciendo a los presidentes de la República “dictadores de segunda”, y que era indispensable garantizar la estabilidad política creando la figura de un presidente como “símbolo del país”, y un primer ministro como “ejecutivo gobernante”, a través de un sistema parlamentario, siguiendo lo que “han hecho los ingleses, que han institucionalizado y legitimado el cambio”.⁷

En el débil debate que acompañó a esta propuesta aparecieron por lo menos cuatro contra-argumentos, incluso por parte de aquellos que participaban de la idea de modificar el sistema presidencial en favor del Parlamento. En primer lugar, que el sistema presidencial en Bolivia es propiamente “híbrido”, sobre todo por la importancia del Parlamento en la designación en “segunda vuelta” del presidente de la República.⁸ En segundo lugar, que la propuesta parlamentaria no tiene en cuenta la peculiaridad histórica nacional, fuertemente presidencialista. En tercer lugar, que la posibilidad de cambiar de jefe de gobierno desde el Parlamento podría alentar a buscar su destitución desde la calle, posibilidad altamente probable en un país con gran capacidad de movilización contestataria. Y, finalmente, que los cambios de gobierno desde el Parlamento agravarían la inestabilidad en un país con partidos fuertemente prebendales.⁹

3. *La propuesta de un nuevo sistema parlamentario*

Como fruto de este debate, en julio de 1992¹⁰ el grupo de trabajo de Juan Linz presentó dos propuestas para modificar el régimen de gobierno.

⁷ IPE, *Boletín de Información Política y Económica*, La Paz, vol. XXXIII, febrero de 1996.

⁸ Mayorga, A. R. (coord.), *Democracia y gobernabilidad*, Caracas, Nueva Sociedad, 1992.

⁹ Notas tomadas por el autor en el seminario-taller sobre reforma constitucional, Cochabamba, Bolivia, julio de 1992, organizado por la fundación Milenio. A él asistieron el grupo de trabajo de J. Linz, invitados nacionales y Sánchez de Lozada.

¹⁰ Este grupo de trabajo dirigido por J. Linz y expertos nacionales empezó a reunirse en diciembre de 1991, a invitación de Sánchez de Lozada para encontrar una salida al artículo 90 de la Constitución Política del Estado. Este artículo facultaba al Congreso para designar al presidente de la República de entre los tres más votados en la elección gene-

La primera propuesta, que se juzgó sería la más realista teniendo en cuenta el contexto histórico-cultural del país, redefinía las relaciones entre Poder Ejecutivo y Parlamento en todo un capítulo consagrado al “presidente de la República”, estableciendo el mecanismo del “voto de confianza” y el de “censura” al presidente de la República.

El voto de confianza debía obtener del Congreso la mayoría absoluta que el candidato no hubiera obtenido la mayoría, pero sí la primera mayoría, pudiera ser proclamado presidente de la República. Si esta mayoría congresal no se produjera, entonces existía la alternativa de que los que no expresaron la confianza presentaran a su candidato de entre los miembros del Congreso. El voto de confianza también podía ser pedido por el presidente de la República; en caso de negativa, cesaba en sus funciones y se disolvía el Congreso.¹¹

En cuanto a la “moción de censura”, se establecía que podría ser presentada en caso de “grave crisis institucional”, que de ser aprobada destituía al presidente de la República elegido por voto el directo de la ciudadanía, reemplazándolo por el presidente del Tribunal Constitucional, y disolvía automáticamente las cámaras legislativas. Para el caso del elegido por el Congreso, el voto de censura prosperaba simultáneamente; se proponía un candidato alternativo entre los miembros del Congreso. En esta propuesta se eliminaba el cargo de vicepresidente de la República y se prolongaba el periodo constitucional de cuatro a cinco años.

La segunda propuesta era cambiar el sistema presidencial por el sistema parlamentario, invirtiendo la tradicional relación entre Poder Ejecutivo y Parlamento. El Parlamento se constituía en la única fuente de la voluntad popular de la que derivaría el Poder Ejecutivo. La propuesta eliminaba el cargo de presidente de la República creando en su lugar dos cargos: el de

ral, si ninguno hubiera obtenido la mayoría absoluta de votos para ser proclamado automáticamente presidente. Se quería evitar que el tercero fuera primero, como había ocurrido en 1989, provocando la protesta de sectores importantes de la población.

La opción de la segunda vuelta fue rechazada porque —se dijo— este mecanismo, si bien permite a la población dirimir, puede producir —y produjo, como en Perú y Ecuador— mayorías parlamentarias de oposición, que entran en conflicto con el presidente, y crean situaciones de crisis.

¹¹ En todo caso, es algo más que una anécdota recordar que hacia 1989, cuando Sánchez de Lozada ganó las elecciones de junio —pero perdió la Presidencia de la República porque el Congreso designó al tercero, según normas constitucionales—, propuso el mecanismo de la segunda vuelta para la elección del presidente de la República.

jefe de Estado y el de presidente del gobierno. Ambos debían ser elegidos por el Congreso, el segundo a propuesta del primero.

El jefe de Estado sería elegido por siete años, y podía ser destituido por un juicio político en el Congreso y una decisión favorable del Tribunal Constitucional. El jefe de Estado, a su vez, podía disolver el Parlamento y convocar a nuevas elecciones parlamentarias. Su función básica y simbólica era expresar la unidad de la nación, interna y externamente. El Parlamento, por su parte, a través del jefe de Estado, podía convocar consultas populares sobre temas referentes, entre otros, a la revocatoria de mandato del gobierno o de los miembros del Parlamento.

El presidente del gobierno ejercería las funciones de Poder Ejecutivo y fijaría las políticas de gobierno. El presidente del gobierno y los ministros debían comparecer quincenalmente ante la Cámara de Diputados y podían ser destituidos por el Congreso en juicio político.

4. *La reforma constitucional de 1994*

Las propuestas de parlamentarización fueron discutidas por los partidos políticos con representación parlamentaria antes de ser enviadas al Congreso Nacional. La necesidad de esta discusión tuvo que ver con tres razones básicas. En primer lugar, ninguna reforma constitucional podía hacerse sin contar con dos tercios de votos del Congreso, lo que hacía indispensable un acuerdo de partidos cuyos votos produjeran esos dos tercios.

En segundo lugar, para que la reforma tuviera legitimidad social y política era indispensable hacerla por consenso, práctica que ya había dado sus frutos con el apoyo de la población a la reforma electoral de 1991. Finalmente, se pensaba que con estas reformas se evitaría el “empantamiento” congresal de 1979 y que el “tercero fuera primero”.

Todo el proceso de elaboración de la propuesta final es un buen ejemplo de la intervención de la variable política en la definición del diseño institucional, y fue el resultado de largas negociaciones, regateos y acuerdos donde pesaron los intereses y cálculos de las partes involucradas; donde se expresaron sus resistencias, sus temores y esperanzas; y donde se sintieron las presiones de los grupos de la sociedad.

La cristalización de estas primeras convergencias fue la suscripción de los “Acuerdos del 9 de julio” de 1992, donde los jefes de los partidos

más importantes del país asumieron el compromiso de procesar la reforma constitucional, mediante una comisión de “alto nivel”. Aunque con los plazos vencidos, esta comisión empezó a funcionar hasta enero de 1993, y había urgencia de ponerse de acuerdo para aprobar esas reformas en la legislatura en curso, pues de otro modo se haría en la siguiente, con el agravante de que, en caso de, la reforma entraría en vigencia a partir de 2001, por disposición de la misma Constitución.

En un proceso que duró más de dos meses, la comisión de alto nivel se convirtió en “cumbres políticas” entre jefes de partidos y especialistas abocados, primero, a elaborar una agenda de temas para la reforma y, segundo, a definir el sentido de la reforma. Para Sánchez de Lozada dos puntos fueron centrales, de hecho los más conflictivos: el mecanismo de censura parlamentaria al presidente de la República, y la reforma del artículo 230 de la Constitución, que hiciera más flexible la reforma constitucional posterior y de aplicación inmediata, previo referéndum popular afirmativo. Los partidos se resistieron a apoyar la idea de la censura parlamentaria porque consideraban que podría ser una fuente de desestabilización política y de presión continua al Parlamento para votar esa censura. A cambio de ello, en principio, aceptaron modificar el artículo 230. Pero muy pronto, desde los medios de comunicación, empezó a denunciarse que la reforma del artículo 230 permitiría a cualquier gobierno con mayoría parlamentaria modificar fácilmente la Constitución, y que lo que se buscaba en lo inmediato era cambiar el régimen económico “estatista” del país y las “conquistas sociales” de 1952 que figuraban en la Constitución; y por encima de todo, se denunciaba que Sánchez de Lozada estaba preparando su eventual reelección mediante una reforma constitucional en los nuevos marcos constitucionales más flexibles. La presión hizo que también la reforma de este artículo fuese desechada. La modificación de este artículo era ciertamente una puerta abierta a futuras reformas constitucionales y parlamentaristas. El resultado de todo este proceso fue el texto finalmente aprobado por ley de necesidad de reforma constitucional, el 1o. de abril de 1993, y convertido en disposición constitucional vigente, con ciertas modificaciones introducidas por el Congreso, en agosto del mismo año.

La reforma constitucional aprobada abarcó 37 artículos de la Constitución Política del Estado; una parte significativa de esa reforma cambió el sistema judicial del país. La otra parte introdujo reformas también de

mucho alcance en las instituciones políticas. Quizá la reforma más importante, en relación con el tema, fue la de reforzar la facultad de interpelación de las cámaras legislativas prevista por el artículo 70 de la Constitución Política, agregando al voto de censura, que debe ser aprobado por la mayoría absoluta de los parlamentarios presentes, el efecto de la renuncia del o los ministros censurados. Antes de esta reforma, la censura no tenía ningún otro efecto que el del modificar, si efectivamente se modificaba, el procedimiento o política impugnados. De cualquier manera, ese nuevo efecto de producir la renuncia está limitado, porque la misma reforma constitucional faculta al presidente de la República para aceptarla o rechazarla.

El “voto de confianza” y el de “censura” vinculados con el presidente de la República, que figuraba en la primera propuesta, no fue aceptado como ya se dijo. En su lugar se estableció el “voto de censura constructivo” sólo en los concejos municipales, por el cual el alcalde elegido por el concejo podrá ser destituido de sus funciones siempre y cuando simultáneamente se elija al sucesor.¹²

También se modificó la forma de elección del presidente de la República, para evitar el “empantanamiento” de 1979. Si el candidato a presidente no obtiene la mayoría absoluta de votos en la elección general, el Congreso debe elegir al presidente entre los dos primeros, por mayoría absoluta de votos de los parlamentarios, en sesión ininterrumpida. Si esta elección fracasa en los dos primeros intentos, es proclamado presidente de la República el candidato que hubiera obtenido mayoría simple en la elección general. Finalmente se modificó la duración del periodo constitucional de cuatro a cinco años.

Es decir, la reforma constitucional fue importante en lo tocante a la forma de elección del presidente, que sí fue un problema para el país y vivido como tal por el trauma de 1979, pero dejó sin variaciones las rela-

¹² Esta idea de probar en los concejos municipales el “voto de censura constructivo”, inicialmente pensado para el Parlamento, dio resultados contrarios a los proclamados, y en lugar de asegurar estabilidad en los gobiernos municipales creó ingobernabilidad, pues dio lugar al uso indiscriminado y arbitrario de este mecanismo por el cual se cambiaron alcaldes municipales sólo por razones políticas, muchas de ellas vinculadas a intereses personales de los interesados. La experiencia fue tan contundente que existe consenso en el país para eliminar esta disposición constitucional, que para cumplir su propósito requiere de una cierta lealtad y cultura institucional inexistentes, y que es la diferencia entre Bolivia y Alemania, de donde fue trasladado este mecanismo.

ciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, que las propuestas de reforma quisieron cambiar significativamente o, mejor, invertirlas.

En cuanto al efecto práctico de la posibilidad de que la censura parlamentaria a los ministros pudiera ser aprobada, depende de la mayoría parlamentaria, que normalmente es mayoría de gobierno, lo que hace difícil la viabilidad de la censura. Sólo pudo hacerse efectiva en gobiernos débiles surgidos de crisis políticas, como lo fueron los gobiernos de Carlos Mesa (2003-2005) y Eduardo Rodríguez (2005-2006), que carecieron de bancadas parlamentarias propias y, por tanto, susceptibles de que la fiscalización parlamentaria concluya en censura al ministro convocado, como ocurrió en pocos casos, sin que de todas maneras ello concluya en el alejamiento del ministro o en un cambio de las políticas gubernamentales.

En suma, la reforma constitucional que debía otorgar más poder al Parlamento, parlamentarizando más el sistema presidencial, no se llevó a cabo, excepto en ese aspecto y con eficacia discutible. De cualquier manera, después de las reformas, tenemos ahora un sistema de gobierno presidencial más limitado, y un sistema de gobierno municipal “parlamentarizado”.

5. Facultades legislativas del presidente de la República

Siendo el régimen de gobierno de Bolivia un sistema presidencial, el presidente cuenta con facultades propias que definen el sistema, a varias de las cuales nos referiremos en los párrafos siguientes.

A. Poder de veto

En principio, el presidente de la República puede vetar toda ley aprobada por el Poder Legislativo, aunque la Constitución no emplea la expresión “veto”, sino facultad de “observar”. Para ello, el presidente tiene diez días; pasado este plazo la ley debe ser promulgada. En caso de que exprese sus “observaciones” y el Congreso Nacional las acepte, la ley es promulgada. Para que el Congreso rechace las “observaciones” debe hacerlo por dos tercios de los miembros presentes. Si así fuera, el presidente debe promulgar la Ley en el plazo ya mencionado. Si no lo hace puede

hacerlo el presidente del Congreso Nacional. En democracia no se han presentado muchos casos de veto, porque los distintos gobiernos contaban con mayorías parlamentarias que les aseguraban las leyes que necesitaba y en los términos esperados.

B. Facultad de emitir decretos y control de la agenda

El presidente también tiene la facultad de emitir decretos, en los límites de la Ley y la Constitución Política del Estado. Estos límites no fueron asegurados hasta que se puso en marcha el Tribunal Constitucional (TC) con facultades para conocer demandas de “puro derecho” sobre la inconstitucionalidad de los decretos presidenciales. De otra parte, la misma Constitución le reconoce hacer consultas previas ante el TC sobre la constitucionalidad de proyectos de ley, decretos o resoluciones, o de leyes sancionadas por el Poder Legislativo.

Está igualmente entre sus atribuciones convocar a sesiones extraordinarias del Congreso Nacional con agenda definida por el Poder Ejecutivo. En el mismo sentido, tiene la facultad constitucional de proponer al Poder Legislativo la aprobación de leyes de la República, lo que hace en mayor medida que el mismo Congreso. Puede igualmente realizar nombramientos interinos de altos funcionarios del Estado en condiciones en que el Congreso o las cámaras estén en receso, facultad de la que hasta ahora ningún gobierno se ha privado, aun si el receso no hubiera sido formalmente decretado por el Legislativo.

C. Definición del presupuesto

En cuanto al presupuesto general de la nación, constitucionalmente le está reconocido presentarlo ante el Legislativo, en el que en general sufre muy pocas variaciones. Pero no siempre lo hace en los plazos previstos, que es dentro de las 30 primeras sesiones ordinarias.

Aunque la Constitución no dice nada respecto al tiempo de espera para que el Legislativo apruebe el presupuesto, en los hechos se admite que pasados los 60 días se considera que el Congreso ha perdido esta facultad y el Poder Ejecutivo puede dar por aprobado el presupuesto presentado.

D. *Convocatoria a referéndum*

Finalmente, la Ley del Referéndum le reconoce al Poder Ejecutivo la iniciativa de convocar al referéndum nacional, que comparte con el Congreso Nacional, pero sin el requisito de los dos tercios.

6. *Poderes presidenciales no legislativos*

A. *Formación del gabinete*

Constitucionalmente, el presidente de la República tiene la facultad exclusiva de nombrar a sus ministros por decreto, pero cuyo número y funciones están determinados por la Ley del Poder Ejecutivo. Los ministros designados deben cumplir las mismas condiciones que para ser diputados.

En los hechos, como ocurre en otras partes, los nombramientos son fruto de transacciones entre diversos factores, o de compromisos adquiridos o impuestos.

B. *Destitución de ministros*

El mismo artículo 99 de la Constitución le otorga la facultad de remover por decreto a sus ministros. En la generalidad de los casos estas remociones no se producen, sino que en su lugar se pide privadamente la renuncia, que da lugar a su remoción y sustitución por otro ministro.

7. *Controles del Legislativo sobre el Ejecutivo*

A. *Voto de censura*

Ya mencionamos más arriba que en las reformas de 1994 se incorporó como parte de las facultades legislativas de fiscalización la de censurar a los ministros mediante “interpelaciones” parlamentarias, que pueden derivar en voto de confianza o en censura. En este último caso, el ministro censurado debe presentar su renuncia ante el presidente de la República, el cual tiene la facultad de aceptar o ratificarlo. En la mayor parte de los casos las renunciaciones no dan lugar a la remoción ni a un cambio de las po-

líticas, que debería ser otro de los efectos de la censura. Sólo una presión política adicional produce los efectos constitucionales buscados.

B. *Comisiones de investigación*

Las cámaras legislativas pueden establecer comisiones especiales de investigación sobre temas específicos en virtud del artículo 125 de la Constitución Política, que las faculta a ejercer el Ministerio Público mediante una resolución camaral. Con todo, las demás comisiones del Parlamento no se privan de realizar tareas de investigación sobre temas vinculados con el Poder Ejecutivo dentro de las facultades de fiscalización, cuya ejecución ha crecido en democracia, sobre todo por la presencia garantizada de partidos de oposición y las demandas o denuncias provenientes de la ciudadanía, de instituciones civiles o de los medios de comunicación.

8. *Instituciones de rendición de cuentas*

Juntamente con la democracia llegó la demanda de transparencia asociada con la rendición de cuentas, en un país fuertemente autoritario y en el que la *accountability* no forma parte de la idea de poder o de los que ejercen poder. Es decir que los que tienen la facultad de tomar decisiones que afectan a los demás, no estiman que tienen además la obligación de rendir cuentas de esas decisiones tomadas. De cualquier manera, en los 24 años de democracia se han realizado avances en esa dirección y existe una creciente conciencia colectiva respecto a su necesidad, aunque no siempre respecto a sus mecanismos y efectividad.

Esos avances se han dado en dos niveles: por un lado, entre las instituciones del Estado y, por el otro, entre esas instituciones y lo que se llama “sociedad civil”. En el primer caso, el Parlamento, con representación plural, ha reforzado y ejercitado su función fiscalizadora, ahora de manera más visible y exitosa que en el pasado no democrático, pero con Parlamentos que en derecho tenían esa facultad y no la ejercían sino excepcionalmente.

En el mismo sentido, desde 1990, mediante la Ley de la República, se ha fortalecido la Contraloría General de la República en su función de control de los recursos del Estado, lo que hizo que pasara de su mera

existencia jurídico-constitucional a su condición de una institución operativa, que como nunca en el pasado ha empezado a operar con mayor independencia respecto a los otros poderes del Estado, principalmente del Poder Ejecutivo. Con todo, el hecho de que el contralor siga dependiendo del presidente de la República, aunque nombrado de una terna aprobada por el Senado, señala aún sus límites en su acción fiscalizadora.

En lo que concierne a la rendición de cuentas que involucra a la “sociedad civil”, el proceso de descentralización municipal y departamental ha incorporado figuras como las organizaciones territoriales de base y los consejos departamentales, que son instancias de fiscalización de sus autoridades ejecutivas respectivas. Si bien éstos son los primeros logros que incorporan a la sociedad en tareas de control y fiscalización, sus resultados no siempre han estado a la altura de sus responsabilidades, sea porque no tienen los medios para fiscalizar, sea porque desconectados a su vez de un control sobre estas instancias, han sido en no pocos casos cooptados por las estructuras de poder que debían fiscalizar, lo que ha dado lugar a que en la actualidad se hable de “control social” desde abajo, que no pocas veces linda con acciones colectivas punitivas y contrarias a la legalidad y que han dado origen a conflictos violentos entre sectores sociales, desbordados en nombre del mismo principio. El problema de fondo sigue siendo la ausencia en las autoridades de todos los niveles de una conciencia del deber de rendición de cuentas, y en los ciudadanos de la conciencia del derecho de exigirla en los marcos establecidos por la ley. A su vez, este problema está vinculado con las deficiencias en el control intraestatal, particularmente en la fiscalización de los recursos públicos por funcionarios públicos sin los medios adecuados, o todavía muy dependientes de las autoridades fiscalizadas.

III. REFORMAS AL RÉGIMEN ELECTORAL

1. *Sistema de elección presidencial*

Un componente importante de la nueva gobernabilidad en democracia fue la conformación de mayorías parlamentarias que coincidan con la mayoría gubernamental. La no correspondencia entre ambas mayorías en un país con escasa cultura institucional, crea condiciones para situaciones de entramamiento de la función gubernamental y de crisis en el fun-

cionamiento de los dos poderes estatales. La posibilidad de que este riesgo pueda producirse dependía en gran parte del sistema electoral y del sistema de partidos.

Mientras la elección del presidente de la República y de los miembros del Parlamento seguía la fórmula mayoritaria para ambos casos y se votaba en una sola papeleta, el problema propiamente no existía. La situación varió cuando se introdujo la fórmula proporcional para la elección de los miembros de la Cámara de Diputados. Aun en este caso, la existencia de un partido hegemónico entre 1956 y 1966, que obtenía más del 50% de la votación nacional, evitaba los riesgos del sistema de elección.

La crisis del sistema de partido hegemónico, a partir de 1979, sustituido por un sistema de pluralismo moderado en democracia, y una mayor proporcionalidad entre votos y escaños, planteó el problema con todas sus implicaciones de ingobernabilidad. La primera prueba fue en 1979, cuando el partido ganador en la elección quedó en minoría en el Congreso, y la salida al entramamiento fue designar un presidente provisional, que no pudo cumplir con su corto periodo por un golpe de Estado. Una segunda ocasión, el mismo año, produjo idéntico resultado. Estas condiciones, y sobre todo estas experiencias, convencieron a los partidos de que estaba en su interés viabilizar la elección congresal, lo que no impidió que desde fines de los años ochenta apareciera también en Bolivia la idea de incorporar en la Constitución Política la segunda vuelta directa. Esta propuesta no fue apoyada, puesto que ya entonces estaban en marcha los pactos de gobernabilidad, conformando mayorías parlamentarias que producían gobiernos.

Con el fin de asegurar que el país tuviera un presidente de la República, evitando negociaciones interminables y potencialmente desestabilizadoras, la actual disposición constitucional de 1994 modificó el anterior mecanismo congresal y con ello permitió que los mecanismos constitucionales cumplan su propio objeto, aun en el supuesto de que no se formaran mayorías parlamentarias.

A. Sistema de elección

Bolivia forma parte de los regímenes presidenciales de América Latina. Sin embargo, por la particularidad de su diseño se trata propiamente más de un sistema presidencial que presidencialista, pues el Parlamento puede intervenir en la elección del presidente de la República. Según la

Constitución actual, cada cinco años se elige al presidente y vicepresidente y simultáneamente a los miembros del Congreso Nacional. La reelección está prohibida hasta después de transcurrido un periodo constitucional.¹³ El presidente y vicepresidente son elegidos por mayoría absoluta de los votos válidos de los ciudadanos. En caso de que ninguna fórmula obtenga esta mayoría, el Congreso Nacional, en una suerte de segunda vuelta, elige sólo de entre los dos candidatos con más votación popular, y por mayoría absoluta de votos válidos de sus miembros, al presidente y vicepresidente de la República. Si se produce empate, la elección se repite dos veces. Si continúa el empate, resulta elegido automáticamente el que obtuvo mayoría simple de votos válidos en la elección popular. Estas disposiciones constitucionales datan de 1994 y fueron hechas para evitar experiencias pasadas traumáticas. En un caso, para evitar un “empantanamiento” que impida elegir al presidente de la República y que, a fines de los años ochenta, había alentado golpes militares ante la “incapacidad” del Parlamento de elegir al presidente de la República.¹⁴ En el otro, con el fin de que el tercero en votación no sea elegido presidente por alianzas políticas en el Parlamento, como ocurrió en 1989,¹⁵ y que había provocado desaprobación pública.

¹³ En un momento en el que en varios países de América Latina se han modificado las disposiciones legales para viabilizar la reelección presidencial, el que Bolivia aún no lo haya hecho tiene que ver probablemente con su propia historia. El último intento de reelección en 1964, previa modificación constitucional de 1961, terminó en golpe de Estado. En general, los intentos de reelección en el pasado estuvieron vinculados con rupturas políticas. A ello deben sumarse los abusos desde el poder por parte de los interesados en la reelección. Estos antecedentes gravitaron en la decisión de instituir constitucionalmente la prohibición de la reelección presidencial.

¹⁴ Esto ocurrió en 1979, en dos ocasiones, en las cuales los partidos en el Congreso Nacional no pudieron ponerse de acuerdo para elegir al presidente de la República. En ambos casos eligieron presidentes provisionales encargados de convocar a nuevas elecciones. Este “empantanamiento congresal”, en un contexto de tensión política, fue uno de los factores esenciales, si no el principal, de los golpes de Estado en los que desembocaron ambos procesos.

¹⁵ En las elecciones nacionales de 1989, al amparo de resultados electorales interferidos desde el organismo electoral, se inventó la idea del “triple empate” entre los tres principales candidatos presidenciales, preparando a la opinión pública a aceptar la alternativa de que el tercero podía ser elegido en el Congreso presidente de la República. Aunque la elección congresal era constitucionalmente válida, la opinión pública reaccionó duramente contra el mecanismo que hacía que “el tercero sea primero”, esencialmente porque le pareció un atentado contra el sentido común.

Este mecanismo ha sido efectivo en la gobernabilidad del país desde 1985¹⁶ hasta, por lo menos, 2003, pues para hacerlo funcionar ha sido necesario que los partidos pacten alianzas parlamentarias para producir un gobierno, eligiendo en “segunda vuelta” al presidente de la República.¹⁷ Estas alianzas para producir gobiernos se transformaron luego en

¹⁶ En 1985 se trató inicialmente sólo de un acuerdo parlamentario mayoritario, llamado “Pacto por la Democracia”, entre el MNR y ADN, destinado a viabilizar las políticas de ajuste estructural, pero pronto se entendió que había que garantizar la gobernabilidad durante todo el periodo constitucional, y ello ocurriría a partir de 1989.

¹⁷ En las elecciones generales de 1985 el presidente electo, Hernán Siles Zuazo (UDP), entregó el poder al candidato vencedor del partido de la oposición, Víctor Paz Estenssoro, cuyo partido, el Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR, partido del viejo nacionalismo revolucionario), logró el 26.4% del total de votos en las elecciones presidenciales y parlamentarias, siendo la segunda fuerza detrás de la candidatura del general Banzer (Acción Democrática y Nacionalista, ADN, partido conservador vinculado con el autoritarismo militar de los años ochenta) con 28.5% de los votos. Con este gobierno se inició el proceso de las políticas de ajuste, en respuesta a la hiperinflación que había alcanzado el 23.00% anual, en un contexto de crisis económica, la más grave en la historia del país.

La alternancia en el gobierno se volvió a dar en 1989 con la elección de Jaime Paz Zamora, candidato del Movimiento de Izquierda Revolucionario (MIR, partido socialdemócrata), que había logrado el tercer lugar, pero que por razones constitucionales estaba habilitado para que el Congreso Nacional definiera al presidente de la República. Fue elegido con el apoyo de ADN, partido con el que formó una coalición de gobierno llamada “Acuerdo Patriótico”. Si bien en el campo económico fueron mantenidas las políticas de ajuste, con variaciones poco significativas, en el plano político se consolidó el proceso de acuerdos pactados que hicieron posible reformas importantes en el sistema institucional, en la Constitución Política del Estado y en la ley electoral.

En 1993, el Congreso Nacional eligió a Gonzalo Sánchez de Losada (MNR), quien pese a haber obtenido una clara mayoría de votos (33.8% sobre el total) y una gran distancia frente al segundo candidato más votado, el ex presidente *de facto*, Hugo Banzer (20.03%), formó un gobierno de coalición entre su partido, el MNR, la Unión Cívica Solidaridad (UCS, partido “neopopulista”), el Movimiento Bolivia Libre (MBL, partido de centro izquierda) y el Movimiento Revolucionario Tupac Katari de Liberación (MRTKL, partido de orientación étnico-cultural). Entre 1993 y 1997 se implementaron importantes reformas económicas y sociales, como las leyes de “capitalización” de las empresas, la reforma del sistema de pensiones, la reforma educativa, la participación popular, todas de vasto alcance y que trazaron el camino del país para los próximos años.

En las elecciones generales de 1997, el candidato de la ADN, el general Hugo Banzer, que dirigió en los años setenta —durante siete años— un gobierno autoritario, ganó con el 20.9% la mayoría relativa del total del votos y formó un gobierno de coalición, denominado “Compromiso por Bolivia”, en el cual entraron su aliado de 1989, el MIR, así como la UCS y Conciencia de Patria (CONDEPA, “neopopulista”). Banzer fue elegido por el Congreso Nacional con 115 votos del total de 154 parlamentarios presen-

alianzas para gobernar, a partir de 1989. Sin ellas, los sucesivos gobiernos habrían estado en minoría en el Parlamento, con serias dificultades para ejecutar sus propuestas políticas; peor aún, enfrentados a una oposición mayoritaria hostil, siempre tentada a desestabilizar al gobierno, como ocurrió tantas veces en el pasado.¹⁸ Esta disposición constitucional que establece simultáneamente dos mecanismos de elección directa por el elector, o en su defecto la “segunda vuelta” por el Congreso, mediante los pactos de gobernabilidad, produjo estabilidad política evitándole al país un periodo de incertidumbre política prolongado entre una elección y la otra; por otra parte, le ha ahorrado al Tesoro General de la Nación recursos destinados a financiar una nueva elección nacional de “segunda vuelta”.¹⁹

Como ya se dijo, este sistema funcionó hasta el presente y no sólo permitió alternabilidad gubernamental en cada elección, sino que hizo posible un cambio tan radical como el ascenso al gobierno del país de una nueva elite política, marginada secularmente del acceso al poder político. Pero también está claro que dada la fragmentación de los partidos en el pasado, la exigencia constitucional de elegir directamente al presidente de la República, si se obtiene la mayoría absoluta del electorado, era poco menos que irrealista, lo que incitó a los partidos a realizar políticas de pactos para que la elección por el Congreso fuera posible, y lo que fue

tes. Por razones de salud, Banzer renunció en agosto de 2001, y en su lugar ejerce la Presidencia de la República el que fue su vicepresidente, Jorge Quiroga R., político joven, representativo de la nueva generación que tiene una visión tecnocrática de la política.

En las elecciones de junio de 2002 ganó el MNR de Sánchez de Lozada y éste fue elegido presidente de la República en coalición con el MIR. La crisis política lo derrocó en octubre de 2003 dando lugar a otro gobierno presidido por el que había sido su vicepresidente, también derrocado en junio de 2005, originando elecciones anticipadas convocadas por el que siendo presidente de la Corte Suprema de Justicia, Eduardo Rodríguez V., tuvo que hacerse cargo del gobierno con ese fin expreso. En las elecciones de diciembre de 2005 fue elegido por votación directa de los ciudadanos el actual presidente Evo Morales, hecho inédito en los 24 años de democracia.

¹⁸ La última experiencia de una oposición mayoritaria desestabilizante fue entre 1982-1985, uno de los periodos de mayor ingobernabilidad en el país. La debilidad de la cultura institucional facilitaba la constitución de oposiciones no “leales” al funcionamiento del sistema político.

¹⁹ De cualquier manera, la población ha expresado su apoyo mayoritario a la propuesta de la segunda vuelta, pues piensa que de ese modo recupera la facultad de elegir directamente al presidente de la República, en lugar de dejarla en manos de los políticos, sospechosos de fabricar pactos “espurios”.

una exigencia del sistema terminó siendo una oportunidad para que los partidos de las distintas coaliciones se distribuyeran cargos en la administración pública, lo que contribuyó a su descrédito y hundimiento electoral en las elecciones de diciembre de 2005. Esta última situación también explica que una mayoría de la población favorezca ahora la idea de una segunda vuelta para la elección directa del presidente de la República. De cualquier manera, el que las elecciones de 2005 hubieran sido ganadas por un solo partido es un hecho excepcional, más aún cuando Bolivia está en un proceso probablemente muy largo de recomposición de sus fuerzas políticas, que se cristalice en un nuevo sistema de partidos, hoy inexistente.

B. Duración del mandato constitucional

En las reformas constitucionales de 1994 se amplió el periodo constitucional de cuatro a cinco años, con la idea de que daría más tiempo al presidente para poner en marcha su programa de gobierno, sin preocupaciones por un proceso electoral próximo. Hoy, el nuevo periodo ya forma parte de los consensos implícitos en la población y las fuerzas políticas. Con todo, esta ampliación se convierte en un problema cuando se trata de gobiernos con débil apoyo popular, cuya impaciencia, junto con otros factores, ha dado lugar al derrocamiento de dos gobiernos, uno en 2003 y otro en 2005, que no pudieron terminar su mandato. En términos de tiempo, cinco años es el doble del promedio de tiempo de duración histórica de los gobiernos en un país tradicionalmente inestable.

Estas mismas reformas eliminaron la disposición constitucional existente hasta entonces de elegir en el Congreso Nacional al presidente de la República entre las tres primeras candidaturas, lo que hizo que en 1898 fuera elegido el tercero, provocando un descontento generalizado en la opinión pública e impuso que a partir de esas reformas la elección congresal sea entre los dos más votados.

C. Reelección presidencial

La no reelección inmediata del presidente de la República está expresamente señalada por la Constitución Política, excepto pasado un perio-

do constitucional y por una sola vez. En general, la reelección no goza de apoyo en Bolivia y tiene antecedentes negativos que se remontan a su viabilización en la reforma de 1961. El presidente reelegido entonces fue derrocado a los tres meses de haber jurado su cargo. En democracia hubo un solo presidente (Sánchez de Lozada) que fue reelegido por el Congreso Nacional, en 2002, y fue derrocado en octubre del año siguiente.

D. Fecha de las elecciones

La fecha de las elecciones no está prevista expresamente en la Constitución pero sí en el Código Electoral, que es el último domingo de junio del año que corresponde al fenecimiento del periodo constitucional. Sin embargo, el actual periodo tuvo que empezar el 22 de enero a raíz de la profunda crisis política de junio de 2005, que hizo que el presidente de la Corte Suprema de Justicia se hiciera cargo de la Presidencia de la República sólo para convocar a nuevas elecciones, para las cuales sólo disponía de seis meses a partir de la convocatoria concertada con las fuerza políticas y el Parlamento de entonces. Una nueva ley que restablezca el periodo constitucional que coincida con el 6 de agosto, fecha de la independencia de Bolivia, no pudo ser aprobada oportunamente, lo que explica ahora el desfase entre el actual periodo constitucional y lo que había sido la tradición boliviana desde la fundación de la República.

La simultaneidad de la elección del presidente de la República y de los miembros del Parlamento pone de relieve la gravitación de la elección presidencial, dejando en un segundo lugar la elección parlamentaria, cuyos miembros mayoritariamente son elegidos en la misma papeleta de voto en la que se elige al presidente. Este eclipsamiento fue de algún modo atenuado con la elección de la mitad de los miembros de la Cámara de Diputados en circunscripciones uninominales desde 1997 y en papeleta separada.

Es probable que la elección simultánea contribuya de manera significativa a la participación electoral, pero se carece de datos fiables para afirmarlo probadamente. Sólo tenemos como referencia un pasado más distante en los años cincuenta cuando era posible la elección de una parte del Parlamento de manera separada a la del presidente y la concurrencia electoral era más baja que en la elección conjunta.

E. Registro electoral

Conforme a la Constitución el voto es obligatorio, y el Código Electoral prevé sanciones para los no inscritos en el padrón y para los no votantes. Menos del 10% de los votantes declaran que lo hicieron por temor a las sanciones, que por otra parte tienen un alcance relativo que depende de la voluntad del organismo electoral para hacerlas cumplir, lo que no siempre es el caso, o de las instituciones encargadas de su cumplimiento, y finalmente, del hecho de que una parte importante de la población, sobre todo rural, está fuera del alcance de las sanciones, como es el cobrar en los bancos.

El sistema de inscripción sigue siendo manual en libros de registro, y esta operación debe repetirse en cada elección. Todo intento de modernizar y automatizar el sistema de registro no ha avanzado por cierta negligencia de las autoridades electorales.

Quizá uno de los principales problemas es que el sistema electoral en Bolivia no cuenta con un sistema integrado ni automatizado de datos entre el registro civil, el registro de identificación y el registro electoral, que da lugar a un margen potencial de inscripciones no debidamente depurado, que se acumula en el tiempo, lo que se ha expresado en irregularidades en las elecciones de 2002 y las denuncias, muchas de ellas políticas, contra el organismo electoral, lo que pudo haber provocado una crisis de credibilidad si los resultados de las elecciones de diciembre de 2005 no hubieran arrojado una diferencia tan grande de votos entre el primero y el segundo. De no haber sido así se temían movilizaciones, contra el organismo electoral, el mismo día de las elecciones.

Este problema, debido al retardo en el proceso de modernización e integración del sistema de datos, seguirá siendo el componente más débil del sistema electoral. Uno de los efectos es que de no ser por los medios de comunicación, y a falta de información oficial, el país se quedaría sin ninguna información sobre el proceso de escrutinio el día de las elecciones, lo que puede ocasionar problemas políticos delicados si las diferencias de votos fueran estrechas y hubiera inconsistencias en los conteos rápidos o a boca de urna.

F. Balance del sistema de elección presidencial

Quizá el primer factor que no permitió hacer viable la propuesta de parlamentarismo es la tradición histórico-cultural fuertemente persona-

lista, caudillista y presidencialista del país, expresada en su cúpula por un presidente de la República percibido de manera paternal, patrimonial y clientelar por la población. Estas características están reñidas con la función del jefe de Estado de ser garante de las instituciones del país en un sistema parlamentario. También forma parte de esa tradición la votación ciudadana para elegir al presidente de la República, que la población asocia con la democracia y con la idea de que el presidente es un “mandatario”, y que no lo sería si fuera designado por el Parlamento.²⁰

Tampoco se tuvo suficientemente en cuenta que el sistema presidencial en Bolivia había sido limitado por disposiciones constitucionales a lo largo de las últimas décadas, lo que indujo a calificar a ese sistema de “híbrido”. Es decir, no existe en Bolivia un sistema presidencial puro, sino una versión corregida o “atenuada” del modelo presidencial. El hecho de que sea el Parlamento el que elija al presidente de la República, como ocurrió regularmente y sin excepción desde 1978 hasta 2005, le otorga al Parlamento un poder que no tiene un sistema presidencial puro. En tales condiciones, el presidente de la República no podía argüir concluyentemente que había sido elegido por el pueblo; y sólo podía argumentar que había ganado las elecciones, cuando éste era el caso. Los presidentes de la República, desde 1985 hasta 2005, no fueron elegidos directamente por la población, y fue el mecanismo constitucional y la política de pactos los que viabilizaron su designación como tales.

De todos modos, el Parlamento, independientemente de su imagen pública y en una escala no conocida en el pasado, empezó a ejercer muchas de sus facultades constitucionales que estaban “en la congeladora”. Entre ellas las de fiscalizar al Poder Ejecutivo mediante informes permanentes requeridos a sus ministros, o a través de sus comisiones de investigación. Aunque el Poder Ejecutivo tiene la iniciativa en la formulación de las leyes, debe contar con la posibilidad de que esas leyes sufran modificaciones durante el proceso de aprobación, aunque ello se deba a las presiones de la oposición. Es decir, el Poder Ejecutivo no tiene, como en el pasado, las manos sueltas para actuar. El Parlamento es uno de sus frenos.

²⁰ M. Fernández y D. Nohlen, entre otros, ya habían llamado la atención en 1991 sobre esta relación entre presidencialismo y autoritarismo tradicional en América Latina. También pueden verse los diversos estudios de H. C. F. Mansilla, particularmente, “Aspectos antidemocráticos y antipluralistas en la cultura política latinoamericana”, *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, núm. 74, octubre-diciembre de 1991.

Finalmente, la estabilidad política se había logrado sin necesidad de pasar por una reforma sustancial del sistema de gobierno. Por ello era muy difícil establecer una relación causal, por así decirlo, entre sistema presidencial e inestabilidad política,²¹ o explicar convincentemente que la tradicional inestabilidad política se debería al sistema presidencial. La estabilidad política empezó a lograrse esencialmente desde el momento en que los actores políticos y sociales asumieron como una necesidad el respeto por las reglas básicas del juego y de funcionamiento del sistema; y juntamente con ello, cuando los partidos pusieron en práctica la ya mencionada política de pactos para producir coaliciones de gobierno. Con ello bajó la intensidad de los conflictos políticos. El retorno de la inestabilidad de los últimos años, entre 2000 y 2005, tuvo que ver con otros factores más asociados con el comportamiento de los partidos, con los resultados negativos de las políticas públicas puestas en marcha desde 1985, que con el régimen de gobierno.

Sin embargo, varios de los problemas señalados por los críticos del sistema presidencial quedan en general como válidos y de necesaria solución.

El hecho de que el presidente de la República acumule tres funciones distintas: la de jefe de Estado, jefe de gobierno y jefe de partido, y además, por añadidura, candidato seguro a la presidencia de la República, hace que se concentre mucho poder en una sola persona, lo que no es congruente con la idea de la democracia de dispersar el poder. De otro lado, la mezcla entre presidente de la República y jefe de gobierno hace al primero muy vulnerable, exponiéndolo a la crítica y a la protesta pública, lo que erosiona su autoridad.

El otro efecto disfuncional es que un presidente fuerte debilita las estructuras partidarias.²² La personalización de la Presidencia y la acumulación de las tres jefaturas en países neopatrimoniales y poco institucionalizados acentúan la fragilidad de las estructuras partidarias y las hace

²¹ Dieter Nohlen insiste con razón en que la variable presidencial puede producir efectos distintos de acuerdo a contextos distintos. A propósito puede verse “Presidencialismo latinoamericano: evolución y perspectiva”, en Nohlen, Dieter y Fernández, Mario (eds.), *El presidencialismo renovado. Instituciones y cambio político en América Latina*, Caracas, Nueva Sociedad, 1998.

²² Este aspecto ha sido especialmente subrayado, junto a otros como el clientelismo, por Jean Blondel. Véase “Gouvernements et exécutives, parlements et législatifs”, en Grawitz, M. y Leca, J. (eds.), *Traité de Science Politiques*, París, PUF, 1985, vol. II.

excesivamente dependientes del “jefe”. Esto hace que se establezca una relación inversamente proporcional entre la fuerza del caudillo-jefe y la debilidad del partido, que encuentra en este factor un obstáculo para conformarse como partido moderno y jugar su rol institucional en democracia.

Por ello, sin sustituir el sistema presidencial, se ha propuesto hacerlo más dúctil, separando la Presidencia de la República en dos funciones y dos cargos. Uno propiamente de presidente de la República, jefe de Estado, elegido según los procedimientos actuales, que exprese la unidad del Estado y del país y encargado de trazar las políticas del Estado y de gobierno a largo plazo; y un jefe de gobierno designado por el presidente de la República, que dirija la política diaria del gobierno, se ocupe de la ejecución de las políticas, y pueda ser removido por vía de censura parlamentaria. Así, el presidente de la República tendría, como se dice, un “fusible” que lo preserve de las ondas de choque de los conflictos del país.²³ En cuanto a la debilidad de los partidos, uno de los factores que facilitarían su institucionalización es la aplicación efectiva de la ley de partidos, que establezca la renovabilidad del “jefe”.

2. Sistema de elección legislativa

A. Funciones claves del sistema electoral

Desde que se instaló la democracia en 1982, en todas las encuestas de opinión pública empezó a reflejarse un distanciamiento creciente entre la población y los representantes que ella elige. La población no se siente representada por sus representantes, y ello es lo que suele llamarse crisis de representación, que propiamente es crisis de representatividad. Los que son elegidos representan legalmente a la población, pero los ciudadanos no los piensan como sus representantes. A su vez, esta crisis de representatividad se conecta con la demanda de mayor participación ciudadana, que muchas veces es pensada como sustitutiva de la representación. Una forma de enfrentar este problema fue pensar en un rediseño del sistema de representación, con la incorporación de las circunscripciones

²³ En todo caso, esta propuesta no es nueva ni original, y recoge, con respecto a América Latina, lo que se ha estado proponiendo, aquí y allá. La particularidad es que quizá es la primera vez que la acumulación de poderes en una sola persona, y su disfuncionalidad práctica en lo cotidiano, se hace una evidencia pública para la sociedad.

uninominales (CsUs), que se constituyó en una de las reformas más importantes del país.

La idea de las CsUs nació como una demanda de la población a fines de los años ochenta.²⁴ El voto único en papeleta única impedía que el ciudadano pudiese votar y elegir a la vez. En los hechos, el ciudadano votaba, en general sin saberlo, por los representantes nacionales al votar por el candidato presidencial. Este hecho originó protestas de los ciudadanos que empezaron a pedir que se les reconozca el derecho de votar y elegir a aquellos que los van a representar en el Parlamento.

La respuesta fue la propuesta de las CsUs de las que en un primer momento los partidos desconfiaron por el temor a perder el control de los diputados uninominales en el Parlamento.²⁵ Pero la presión ciudadana creció tanto, junto con la posibilidad de recomponer una sana y estrecha relación entre elector y elegido —que se dijo mejoraría la deteriorada imagen pública del Parlamento y de los partidos—, que finalmente los partidos aprobaron la incorporación de los diputados uninominales en la Constitución Política del Estado en 1994.

B. Sistema electoral utilizado en la cámara baja y en la cámara alta

La ley establece que de los 130 miembros de la Cámara de Diputados, 62 son diputados plurinominales y 68 diputados uninominales. Los diputados plurinominales son elegidos en 9 circunscripciones departamentales, cada una de ellas con un número variable de escaños, en listas cerradas y bloqueadas en las que figuran al mismo tiempo los candidatos presidenciales y los candidatos a senadores de la República. Los diputados plurinominales son elegidos de acuerdo con el método D'Hondt de divisores naturales.

²⁴ Las primeras propuestas fueron explicitadas en 1990, en artículos de periódicos y seminarios, y en el *Informe sobre la democracia en Bolivia*, del mismo año, cuando desempeñábamos la coordinación de la Comisión de Reforma del Sistema Político, del Congreso Nacional, dirigida por la Vicepresidencia de la República. La propuesta de entonces era un efectivo sistema mixto de diputados plurinominales y uninominales, con dos sistemas distintos de escrutinio. Véase Lazarte, Jorge, *op. cit.*, nota 4, pp. 81 y ss.

²⁵ Este temor hizo que en un principio ni siquiera admitieran la posibilidad de uninominalizar la representación en un porcentaje casi simbólico del 20%. Más tarde, por la presión, tuvieron que aceptar que los uninominales representen más del 50% del total de los miembros de la Cámara de Diputados.

Los 68 diputados uninominales son elegidos directamente por mayoría simple en un número igual de circunscripciones. Sin embargo, el número total de escaños que debe recibir cada partido debe ser proporcional a los votos logrados por el partido en todo el país. En la distribución de los escaños por partido, se restan los que hubiera logrado elegir uninominalmente y se distribuye lo que queda de acuerdo con el orden de la lista presentada de candidatos plurinominales. Si un partido ha conseguido un número de diputados uninominales mayor al que le correspondería en la proporcionalidad total, se respeta ese número y el excedente es restado al partido que ha obtenido el escaño con el cociente más bajo resultante de la distribución por divisores naturales. Este sistema electoral ha sido inspirado en el sistema electoral alemán. Pero a diferencia del modelo alemán, el sistema en Bolivia, como acaba de verse, tiene una peculiar forma de adjudicación de escaños por haber establecido constitucionalmente un número fijo de diputados.²⁶

A los 130 diputados deben sumarse los 27 senadores (tres por departamento); dos elegidos por mayoría y uno por minoría en las listas presidenciales. La Cámara de Senadores tiene representación territorial y junto con la Cámara de Diputados conforma el Congreso Nacional.

C. Barreras legales

En sentido más estricto, en el Código Electoral se exige el 3% del total de votos válidos nacionalmente para acceder a la adjudicación de di-

²⁶ Como se sabe, este sistema, por el hecho de reconocer la elección directa de los uninominales, independientemente de la proporcionalidad, contiene la posibilidad de producir un número mayor de diputados que el número legal establecido. En la legislación alemana este número excedente es aceptado. En la Constitución de Bolivia no fue previsto este excedente, que tuvo que ser admitido en una dudosa redacción de la ley reglamentaria. Este número fijo fue, por un lado, resultado de un desconocimiento en los legisladores de la racionalidad del sistema electoral propuesto, como una necesidad política ante una población que rechaza contundentemente toda posibilidad de aumentar el número de parlamentarios. Los efectos disfuncionales de este error aumentaron la desproporcionalidad ya existente de los diputados uninominales, con la otra desproporcionalidad originada en la pérdida de diputados del partido que tuviera los cocientes más bajos en el cálculo de distribución de escaños. Es decir, en el sistema boliviano existen dos desproporcionalidades que pudieron ser recurridas ante la autoridad competente por no cumplir el precepto constitucional de la proporcionalidad total que debe corresponder a lo que reciba cada partido.

putados plurinominales, pero teniendo en cuenta el carácter mixto de la representación, y bajo el principio de prelación del diputado uninominal elegido directamente por los electores, este requisito no impide el reconocimiento del diputado uninominal que un partido pudo haber ganado directamente sin lograr superar la barrera.

El crecimiento de las barreras electorales fue en general promovido por los partidos “grandes” ante la oposición de los partidos “chicos”, que en este aspecto tienen el apoyo de la opinión pública que, por otra parte, tampoco favorece un sistema fragmentado de partidos.²⁷

D. *Balance*

La experiencia de las CsUs ha hecho su camino en la población, que la prefiere a la elección de lista. Existen propuestas de extender esta modalidad a todos los diputados, y hacer lo mismo con los concejales municipales. Uno de los efectos del nuevo sistema, comparando los datos de las elecciones de 1993 y de 1997, es que la desproporcionalidad existente entre el partido mejor situado y los escaños que ha recibido, ha disminuido de 9.5% a 2.35%. Es decir, esta mayor proporcionalidad puede deberse a que se pasó de una fórmula de divisores impares a números naturales, y a la forma como se resuelven las diputaciones excedentes resultantes de la aplicación del sistema que la Constitución no reconoce pero que el sistema electoral produce.²⁸

²⁷ El sistema de partidos evolucionó en los años ochenta desde una fragmentación polarizada hacia un pluralismo moderado conformado por un sistema de cuatro a seis partidos con gravitación electoral, y que han formado parte de alguna coalición de gobierno. De los seis, tres son partidos centrales a nivel nacional: MNR, ADN y MIR. Estos tres partidos, en las últimas elecciones de 1997, obtuvieron aproximadamente entre el 15 y 20% del electorado cada uno, y todos ellos, en cada periodo constitucional distinto, se constituyeron en ejes de la coalición gubernamental formada. El conjunto de los partidos con relevancia gubernamental representa cerca del 90% del electorado, mientras que el resto está disperso entre media docena de partidos menores. Este sistema se hundió en las elecciones de 2002, con el ascenso del MAS. Hoy existe un proceso de recomposición del sistema de partidos, cuyo eje sería el MAS como fuerza hegemónica equivalente al sistema de los años cincuenta, salido de la revolución de 1952.

²⁸ Estos datos pueden verse en Just, Stefan, “Modernización del sistema político entre 1993 y 1997”, *Las reformas estructurales en Bolivia*, La Paz, Fundación Milenio, 1998, p. 494.

El otro efecto fue que partidos débiles nacionalmente pueden ganar CsUs si pueden presentar candidatos uninominales con fuerte credibilidad local o regional.²⁹ En cuanto al ciudadano, la experiencia no sólo fue nueva para él, sino que ahora tiene el sentimiento de contar con una mayor capacidad de elección que la que tenía con el voto de lista.

El desempeño de los diputados uninominales ha sido desigual. Muchos de ellos están definiendo en la experiencia diaria su propio rol en su relación con los electores de su circunscripción uninominal y con los otros niveles de representación, particularmente con los municipios que forman parte de la circunscripción uninominal. Otros tantos han instalado oficinas propias en su circunscripción uninominal para atender a los ciudadanos, cuyas demandas son, en la mayor parte de los casos, de alcance inmediato, local y a veces personal. El rol de “tramitadores” o “gestionadores”, que ya formaba parte de los diputados de lista, se ha acentuado en los diputados uninominales. Por otra parte, se observan experiencias aún aisladas de “rendición de cuentas” de la gestión ante instituciones sociales, que los fiscalizan.

En suma, y en general, la vinculación entre elector y elegido ha mejorado por la inmediatez de la relación, pero parecen haberse reducido las posibilidades de promover propuestas de interés general, campo que es ciertamente más inherente a los diputados de lista. Tampoco estos diputados uninominales se constituyeron en factores de ingobernabilidad en las votaciones camarales. Los temores de los partidos de pérdida de control sobre los diputados uninominales respecto a decisiones cruciales, no se cumplieron.³⁰

²⁹ Esto ocurrió con la Izquierda Unida (IU) y el Movimiento Bolivia Libre, que de otro modo no habrían tenido representación parlamentaria. De este modo, siete candidaturas de las diez presentadas tienen ahora presencia en la Cámara de Diputados. Lo de la IU es importante porque implica la integración de este grupo político “asistémico”, contestatario y electoralmente apoyado en los cultivadores de la coca del Chapare, zona en convulsión desde hace años.

³⁰ Una primera evaluación puede leerse en Culver, William W. y Ferrufino, Alfonso, *Los diputados uninominales. Un desafío a la democracia boliviana*, La Paz, Konrad Adenauer-Fundappac. Publicado en 1999, este estudio revela que menos del 1% de los diputados uninominales entiende que su función es representar, lo que no deja de constituir un contrasentido respecto a la razón por la cual las CsUs fueron instituidas. Pero, por otra parte, el mismo estudio revela que en un porcentaje que casi es del doble respecto a los diputados plurinominales, los diputados uninominales piensan que su función es “gestionar”, lo que es un indicador significativo de un proceso de refuncionalización entre las

Pero también es cierto que esta experiencia ha exacerbado el clientelismo de las campañas electorales, con candidatos uninominales que apuestan a ganar inflando sus propias propuestas, con ofertas más locales que nacionales, y estrategias que no siempre son compatibles con las del partido nacional.

3. Reformas a instituciones de democracia directa

A. Consulta popular

Hasta 2004 Bolivia no conoció formas directas de participación ciudadana. Ese año se incorporaron a la Constitución dos mecanismos de democracia directa: la iniciativa legislativa ciudadana y el referéndum. El primero otorga a los ciudadanos la facultad de promover proyectos de ley, pero que necesita de una ley para su aplicación.

En cuanto al referéndum, una Ley de julio de 2004 estableció las normas aplicables al caso. Existen tres tipos de referéndum: el nacional, el departamental y el municipal. Cada uno de ellos es convocado por instancias distintas. En el primer caso, por el Poder Ejecutivo o por el Congreso Nacional por dos tercios de sus miembros presentes. En el segundo caso también por el Congreso Nacional mientras no exista un gobierno departamental, y en el tercer caso por el Consejo Municipal respectivo por dos tercios. Los tres tipos de referéndum son de carácter vinculante en sus respectivos ámbitos.

B. Iniciativa popular

Se reconoce legalmente la iniciativa popular que consiste en reunir una determinada cantidad de firmas de ciudadanos, que varía según sea el tipo de referéndum, para poner en marcha este mecanismo una sola vez en cada periodo constitucional. La decisión de la consulta es válida si participa al menos el 50% del electorado y por mayoría simple. El Tri-

dos categorías de diputados. De cualquier manera, los temores no sólo provinieron de los políticos sino también de analistas poco afectos a esta reforma, que anticiparon consecuencias que no se cumplieron. A este propósito véase Verdesoto, Luis y Ardaya, Gloria, "Inventando la representación", *Debate Político*, La Paz, núm. 4, 1997, pp. 62 y ss.

bunal Constitucional debe pronunciarse sobre la constitucionalidad de las preguntas.

Teóricamente, si se pusiera en funcionamiento la habilitación legal de los referéndums, el país estaría con un número tal de consultas en los tres niveles que su costo sería prohibitivo y a la larga terminaría por fatigar a la población. Sin embargo, ésta no parece ser por el momento la preocupación de la población muy inclinada ahora al uso de estos mecanismos, cuya utilidad ha sido demostrada en casos en los que los problemas de interés general cuya irresolución tiene un alto riesgo de enfrentamiento interno. El referéndum es la alternativa democrática al uso eventual de la violencia.

Hasta el momento ha habido dos referéndums. Uno a iniciativa del Poder Ejecutivo en 2004 para definir una política sobre hidrocarburos, que hoy es el marco general de las decisiones gubernamentales sobre este rubro. Y otro referéndum por iniciativa popular sobre autonomías regionales, que tuvo lugar el pasado año.

C. Revocatoria de mandato

En cuanto a la revocatoria de mandato, si bien existe consenso sobre su necesidad, aún no está en la Constitución ni existe ninguna disposición legal al respecto. Sin embargo, el camino está abierto para viabilizarlo muy pronto, sea en el Parlamento o en la Asamblea Constituyente.

4. Reformas al organismo electoral (jurisdiccional / administrativo)

El punto inicial y gravitante para hacer funcionar la democracia fue resolver el problema central e histórico del sistema político: el de su inestabilidad tradicional. Para que funcione el sistema político había que estabilizarlo, y estabilizarlo quiere decir que sus normas de funcionamiento puedan tener una cierta perdurabilidad. Para hacer posible esta perdurabilidad se optó por el camino de los “pactos de gobernabilidad”, que además de viabilizar estas reformas viabilizaron otras legales y constitucionales.

El objetivo inicial de estos pactos fue ponerse de acuerdo en las reglas del juego; es decir, reglas de funcionamiento del sistema. Estas reglas han sido dadas por lo menos en tres ocasiones. En primer lugar, los acuerdos

del 5 de febrero de 1991, que establecieron nuevas reglas y garantías para el sistema electoral.³¹ Pero lo más relevante fue que se pusieron de acuerdo, al mismo tiempo, en la forma de selección de los operadores más importantes de los organismos electorales. La existencia de reglas sin establecer sanciones y sin una institución confiable con capacidad para determinar esas sanciones y garante de su cumplimiento, no tendría sentido, como no lo tuvo en el pasado. Este mismo acuerdo estableció lo que se llama ahora la regla de los dos tercios, como mecanismo que permita la aprobación de las reformas a través de una mayoría representativa que exprese la voluntad de los partidos pactantes. Con ello se dio la espalda a la vieja práctica de aprobar leyes con el apoyo de la mayoría parlamentaria, que normalmente era al mismo tiempo la del gobierno. Con la regla de los dos tercios se protegía a los partidos de la oposición contra cualquier intento de los partidos mayoritarios de legislar sin tomarla en cuenta, por lo menos mientras no hubiera un partido hegemónico.

La Corte Nacional Electoral tiene competencia exclusiva sobre temas electorales y puede aprobar decisiones que causan estado; son de cumplimiento obligatorio, irrevisables e inapelables. Esta facultad legal se basa, entre otras razones, en el carácter independiente y autónomo del organismo electoral. Sin embargo, el organismo electoral puede revisar sus propias decisiones en los casos establecidos en el Código Electoral.

Un aspecto destacable de todo este proceso fue que el organismo electoral creció en el tiempo asumiendo funciones que en otros países corresponden a estructuras independientes. En 1992 le transfirieron el Servicio Nacional de Registro Civil y en el 2000 el Registro de Identificación Nacional. En ambos casos la razón fundamental fue garantizar la confiabilidad de ambos servicios tan estratégicos en los procesos electorales. Los

³¹ Los “Acuerdos” de febrero de 1991 fueron un punto de no retorno en la política de pactos, pues a partir de él se generaron los posteriores, aun cuando ya no fueran denominados de ese modo. El “Acta de Entendimiento” que acaban de suscribir los partidos políticos más importantes, en junio, y bajo los auspicios de la Iglesia, siguen ese modelo. En febrero de 1991 los partidos suscribientes fueron MNR, ADN, MIR, CONDEPA y MBL.

Entre las reglas establecidas durablemente por los acuerdos de febrero, una de ellas tendrá sin embargo una enorme significación en las garantías respecto al voto de los ciudadanos, y que será conocido como el “principio de preclusión”, que caracteriza al sistema electoral boliviano, por el cual el resultado de la mesa electoral es intangible; es decir, no puede ser modificado en ninguna otra instancia, como era la costumbre hasta ese entonces en el país.

fraudes electorales del pasado tuvieron su origen en el control discrecional por parte del gobierno de las dos instituciones.

Uno de los rasgos diferenciales del organismo electoral de Bolivia es que cumple a la vez funciones jurisdiccionales y funciones administrativas, que en otros países están separadas.

IV. REFORMAS AL RÉGIMEN DE PARTIDOS POLÍTICOS

1. *Democratización interna*

En perspectiva, puede decirse que de manera general se ha pasado de la existencia de hecho de los partidos a la de su reconocimiento jurídico paulatino, hasta su constitucionalización. Pero también se ha avanzado en la fijación de requisitos legales cada vez más elaborados para la formación de partidos. Hasta fines de los años setenta bastaba registrarse con requisitos mínimos, lo que ciertamente alentaba la formación y multiplicación de partidos fantasmas. Desde mediados de los años ochenta la necesidad de regular la existencia de partidos se hizo cada vez más exigente, lo que finalmente se cristalizó con la aprobación de una Ley de Partidos Políticos de junio de 1999. Aunque los requisitos parecen estar más orientados a institucionalizar a los partidos, es evidente que en los últimos años ha surgido la preocupación en los partidos dominantes de frenar la multiplicación de los partidos, como una forma de preservarse a sí mismos, particularmente mediante el aumento de porcentajes mínimos de afiliados o porcentajes mínimos de votos para obtener la personalidad jurídica, que de un mínimo de 0.5%, en 1980, pasó a 2% en 1999; o a través de un aumento todavía mayor para no perder la personalidad jurídica, que se incrementó de 0.5% en 1991 a 3% en 1999.

En las reformas de 2004 los partidos perdieron la exclusividad de la representación política. Ahora la “representación popular” se ejerce mediante los partidos políticos, juntamente con las “agrupaciones ciudadanas” y los “pueblos indígenas”, que están sometidos a los mismos requisitos constitucionales que los partidos para participar en el proceso electoral. Por tanto, tienen que contar con personería jurídica reconocida por la Corte Nacional Electoral y pueden obtener financiamiento estatal.

Como consecuencia de ello, esas agrupaciones ciudadanas y pueblos indígenas pueden postular directamente candidatos a todos los cargos

electivos. Estas reformas constituyen un cambio de algunas de las reglas esenciales del juego político que estuvieron vigentes en los últimos cincuenta años. La magnitud y la profundidad de la crisis de octubre de 2003 hicieron inevitable una reforma que los partidos habían resistido durante tantos años.

2. Estructura interna de los partidos

Al respecto, lo primero que debe subrayarse es que de manera general los partidos siempre han contado con estatutos internos que organizaban sus estructuras y funcionamiento. En realidad es un requisito acostumbrado casi ritual, como lo es cuando se organiza un sindicato. El problema era que en el pasado raras veces estos estatutos eran cumplidos, entre otras razones porque parecía más importante la sobrevivencia del partido en condiciones de autoritarismo y persecución política dominantes que las formalidades estatutarias, cuyo cumplimiento en muchas situaciones habría sido simplemente suicida. La otra razón fundamental era el funcionamiento fuertemente personalizado del partido, pues el caudillo, o “el jefe”, era tal porque, entre otras razones, él mismo era la norma que imponía a los demás. De todos modos, cuando empezó a funcionar la democracia, en 1982, se hizo evidente que los estatutos no siempre eran cumplidos por el margen de discrecionalidad al que estaban habituados los dirigentes partidarios, y no existían aún órganos externos que los constrinieran a cumplirlos, o si existían estaban más ocupados en tareas más primordiales de democratización del país antes que ocuparse del funcionamiento interno de los partidos. En el caso de Bolivia puede decirse que una vez que el proceso de institucionalización electoral había avanzado, había que emprender la tarea de institucionalizar a los partidos de tal modo que su funcionamiento cotidiano correspondiera a sus normas estatutarias. En todo caso, esta exigencia llegó tardíamente cuando el país estaba ya a varios años de proceso democrático. En los hechos, y hasta 1991, en la Ley Electoral sólo existía un artículo destinado al registro de partidos y a la escasa documentación que debían acompañar. En la Ley Electoral de 1991 se incorporan en capítulos y artículos especiales las obligaciones de los partidos, una de las cuales es la de cumplir sus estatutos, y de manera cada vez más contundente. A pesar de ello, la discrecionalidad con la que funcionaban tenía que ver con la falencia de los

controles externos que los obligan a hacerlo. Es decir, que mientras sólo existía la ley y no existía la voluntad de hacerla cumplir, la regla no tenía efecto práctico.

A partir de mediados de los años noventa, con la conformación de una Corte Electoral efectivamente independiente de los partidos, las reglas se convierten en exigencias ineludibles y sancionables, lo que hace que los partidos pongan más atención a lo que aprueban y que los militantes demanden su cumplimiento.

En la actualidad, la Ley de Partidos define los principios generales bajo los cuales deben organizarse y hacer funcionar sus estructuras internas. Aunque en esta ley todo el capítulo tercero se refiere a la “Estructura y organización de los partidos políticos”, que incluye la declaración de principios y el programa de gobierno, en rigor es el artículo 15 y sus 18 numerales el que propiamente establece las bases sobre las cuales debe aprobarse el estatuto orgánico de cada partido, que defina a su vez las normas de su estructura interna.

Mecanismos de elecciones de autoridades internas

En cuanto a la estructura, la ley obliga a los partidos a definir las instancias de dirección de partido, sus niveles, funciones y jerarquía; la forma como son elegidos los dirigentes, el tiempo de su mandato y los procedimientos de revocatoria y de sustitución, y señala la obligación de convocar a congresos nacionales en plazos no mayores a los cinco años y las normas para la aprobación o modificación de sus documentos constitutivos.

En la práctica, los partidos en general han encontrado muchas dificultades para funcionar según las normas de sus estatutos, respecto a las cuales los dirigentes siguen actuando con mucha liberalidad, mientras que la militancia y aun los dirigentes no tienen conocimiento de las normas de funcionamiento de sus partidos a causa de su escasa difusión y también el desinterés.

3. Democracia interna

En el proceso de institucionalización de los partidos saltó como una evidencia que, en general, los estatutos de los partidos estaban orientados

a reforzar la concentración del poder en favor de las cúpulas dirigentes, y que, por tanto, eran ajenos o no compatibles con los principios elementales de la democracia.

La necesidad de institucionalizar a los partidos como actores centrales insustituibles de la democracia hizo que los organismos electorales, desde principios de los años noventa, apuntaran a tener autoridad legal para obligar a los partidos a funcionar según sus propias reglas estatutarias y no conforme a las que podían imponer sus dirigentes.

En efecto, una de las reformas más importantes incorporadas en la ley de partidos fue la necesidad de asegurar que la estructura y funcionamiento de los partidos se ajustara a los principios democráticos establecidos en la ley. Esta prescripción, bajo la forma de exigencia general, más tarde fue incorporada explícitamente en las reformas constitucionales de 2004, que establecen que la organización y funcionamiento de los partidos “deberán ser democráticos”.

A. Mecanismos de elección de autoridades internas

El principio general de la ley es la obligación de los partidos de incorporar en el documento fundamental del partido, los “principios democráticos” de organización y funcionamiento y luego desarrollarlos con detalle en los estatutos del partido, con el objetivo de fortalecer la participación e influencia de los militantes en las distintas estructuras o niveles de poder interno. Entre estos principios democráticos la ley señala en primer lugar el mecanismo de “elecciones libres y voto directo y secreto” aplicable en todos los niveles de la estructura partidaria para la elección de los titulares de los distintos cargos dirigenciales, junto con el señalamiento de los mecanismos de revocatoria.

B. Mecanismos de elección de candidatos

Este procedimiento es aplicable en la selección de los candidatos a los distintos cargos electivos del país, y en la elección de los delegados a las instancias superiores de representación del partido. Está claro que si sólo se tratara de este mecanismo ya sería una revolución en la vida interna de los partidos, tradicionalmente verticales, personalistas, muy inclinados al mecanismo de la cooptación de dirigentes desde “arriba”, y a la designa-

ción por aclamación de los “jefes” del partido, poco inclinados a admitir la disidencia.

Complementariamente, en virtud de otros principios democráticos, como el de transparencia, la ley reconoce el derecho de los militantes de fiscalizar las actividades de sus dirigentes mediante procedimientos que también deberían incluirse en los estatutos, que como en el caso anterior implicarán una alteración fundamental en las pautas de comportamiento tradicional de los dirigentes y caudillos, habituados al manejo “discrecional” y “secreto” del poder, no sujeto a rendición de cuentas.

En la misma línea de democratización interna, se le reconoce al militante el derecho al “recurso de queja” principalmente contra los abusos de los niveles dirigenciales. Este recurso debe inicialmente tramitarse ante los órganos especiales e internos de los partidos, antes de recurrir al organismo electoral.

Finalmente se establece la obligatoriedad de los partidos de instituir órganos y procedimientos adecuados y especiales para defender los derechos de los militantes que entraran en conflicto con el partido.

C. Elecciones internas

La Ley de Partidos establece el principio electivo para todos sus dirigentes, pero deja a los partidos definir la forma como ponen en marcha este principio. Hasta el presente, este mecanismo ha sido interpretado como un derecho que se reconoce sólo a los militantes del partido. En unos casos el voto directo y universal de la militancia sólo involucra niveles locales y medios de dirección, mientras que el nivel de máxima jerarquía está fuera de su alcance, aunque en este último caso el voto sigue siendo directo pero a través de los delegados elegidos democráticamente para conformar las asambleas, congresos o convencionales nacionales. En ambos casos puede decirse que existe voto directo, pero expresado diferentemente según el nivel de la estructura partidaria y su jerarquía. En lo que respecta a lo que se llama “primarias”, ninguna disposición legal establece su obligatoriedad para los partidos políticos.

D. Grado de cumplimiento de la legislación

El conjunto de principios establecidos en la Ley de Partidos implica una revolución “copernicana” en el funcionamiento de los partidos, des-

de una tradición autoritaria y personalista a otra que se abre, institucional y democrática.

En general puede decirse que los partidos han ido ajustando su funcionamiento a las previsiones legales. Sin embargo, la experiencia ha demostrado, como en otros ámbitos, que no basta que aquéllas existan, sino que se las haga cumplir. Por tanto, el papel del organismo electoral ha sido clave y lo seguirá siendo para que ello ocurra, como el de sus militantes en la exigencia de hacerlas cumplir, lo que quiere decir que un aflojamiento en sus tareas de control y fiscalización abre un margen variable para que los partidos y dirigentes actúen sin tomar en cuenta las disposiciones normativas internas o las existentes en la legislación, siguiendo prácticas poco democráticas heredadas y que no son fáciles de vencer.

En cuanto a las primeras experiencias de voto directo de la militancia, no han sido muy afortunadas. Las razones han sido tres, que en algunos casos se combinaron. En primer lugar, deficiencias administrativas en el partido sumadas a inexperiencias en procesos electorales que han ocasionado reclamaciones, muchas de ellas basadas en presunciones de actos voluntarios, dada la desconfianza inicial en el partido. De otro lado, prácticas de irregularidades aún prevalecientes en el partido, de las que no se privan muchos candidatos cuando tienen la oportunidad de hacerlo. Finalmente, poca credibilidad en los resultados electorales que no pueden ser garantizados por los órganos electorales internos, ellos mismos constituidos por miembros que no pueden controlar sus preferencias como militantes.

El hecho de que el reglamento aprobado por la Corte Nacional, anterior a 2001, sobre control jurisdiccional de los procesos electorales internos hubiera sido dejado sin efecto por otra reforma a la ley de partidos a demanda de los nuevos miembros elegidos en 2001, es una prueba de la falta de continuidad en las políticas del organismo electoral que dificulta la tarea de institucionalización de los partidos políticos al cambiar las reglas que ya estaban en vigencia. En la actualidad no existe ningún reglamento al respecto.

4. Financiamiento de los partidos políticos

El financiamiento público a los partidos políticos está regido por la Ley de Partidos Políticos de 1999, pero su obligatoriedad es de 1997,

cuando los partidos aprobaron en el Congreso Nacional tres artículos para viabilizar el financiamiento público directo, inexistente hasta ese entonces. Un factor que aceleró la aprobación del financiamiento estatal fueron las denuncias que involucraban a dirigentes políticos con dineros de origen ilícito. A pesar de la oposición mayoritaria de la opinión pública, el financiamiento fue aprobado a cambio de una mayor transparencia en el origen y manejo de los recursos financieros de los partidos.

La actual Ley de Partidos ha ampliado considerablemente esos tres artículos, estableciendo condiciones más precisas en el financiamiento público.

A. Tipo de sistema de financiamiento

En primer lugar, la ley reconoce dos formas de financiamiento: el público y el privado. El primero es directo mediante desembolso de recursos del Estado. El indirecto consiste en que el Estado asume los costos del material y papeletas electorales y su transporte, junto con la propaganda gratuita en los medios de comunicación estatales.

B. Actividades objeto de financiamiento

El financiamiento público consiste en la distribución del tres por mil del presupuesto general de la nación, dividido en un dos y medio por mil al financiamiento de las campañas electorales, y el resto del medio por mil en años no electorales al financiamiento de proyectos partidarios de educación ciudadana y de difusión de sus programas de gobierno

C. Barreras legales para la obtención de financiamiento

De acuerdo con la reforma de 2004, a los partidos políticos se incorporaron las “agrupaciones ciudadanas” y los “pueblos indígenas” como los beneficiarios de este financiamiento,³² y para ello deben reunir varias

³² Esto es cierto hasta las recientes reformas constitucionales de febrero de 2004, que han extendido los beneficios del financiamiento público a las “agrupaciones ciudadanas y pueblos indígenas”. Estos nuevos beneficiarios deben sujetarse a las mismas obligaciones exigidas a los partidos políticos.

condiciones, entre ellas tener personalidad jurídica y estar inscritos en la Corte Nacional Electoral; haber obtenido en las últimas elecciones generales o municipales un mínimo del 3% del total de votos válidos a nivel nacional; presentar un plan anual de actividades en años no electorales; presentar un presupuesto anual aprobado por el órgano partidario, y dejar constancia de la nómina de los dirigentes responsables de la administración del patrimonio partidario.

D. Prohibición a contribuciones provenientes de ciertas fuentes

Las prohibiciones se refieren a donaciones provenientes del extranjero, de sindicatos, de contratistas gubernamentales, de donaciones anónimas y aportes de origen ilícito.

E. Criterios de asignación y límites a los desembolsos

Del total destinado al financiamiento de las campañas electorales, el 50% se distribuye a los partidos antes de las elecciones en proporción al número de votos válidos obtenidos en las últimas elecciones; el 50% restante, después de las elecciones y proporcionalmente de acuerdo con el número de votos válidos obtenidos en las elecciones correspondientes.

En la legislación no existen límites a los gastos de campaña, lo que incentiva ciertamente la búsqueda cada vez mayor de recursos para cubrir el crecimiento en los gastos. Pero señala límites al financiamiento privado en el sentido de que ninguna contribución individual puede exceder el 10% del presupuesto anual del partido. Las empresas privadas, a su vez, deben registrar las donaciones en su contabilidad.

F. Acceso equitativo a medios de comunicación

El Código Electoral sólo establece el acceso equitativo, o mejor igualitario, y gratuito a los medios de comunicación estatal de todos los partidos, agrupaciones ciudadanas o pueblos indígenas participantes en el proceso electoral. En cuanto a los medios privados, prohíbe establecer tarifas superiores al promedio comercial efectivamente cobrado en el primer semestre del año anterior a la fecha de elecciones, cuyo registro sir-

va para que el organismo electoral haga público el listado de los medios habilitados para ofrecer sus servicios durante la campaña electoral.

G. Papel de los órganos de control y grado de cumplimiento de la legislación

Para el manejo de todos estos recursos (públicos y privados) los partidos deben establecer órganos especiales con responsables designados para este fin.

La Ley de Partidos establece la presentación anual de los estados financieros de los partidos y la obligación de rendir cuentas ante la Corte Nacional, acompañando la documentación debidamente auditada de todos los recursos recibidos, públicos y privados, destinados a la campaña electoral o a tareas de educación cívica.

El incumplimiento de esta obligación, así como de las prohibiciones establecidas, da lugar a sanciones pecuniarias, administrativas y, en su caso, penales. Así, la no rendición de cuentas tiene sanciones financieras del 1% del total recibido, la suspensión del financiamiento o la pérdida del derecho a participar en las elecciones siguientes, según los casos. Las sanciones penales, para el caso de falsificación de la documentación presentada, son derivadas al Ministerio Público. Los sujetos imputables son los dirigentes nacionales del partido y los encargados de la administración del patrimonio, que asumen responsabilidad solidaria en el manejo de los bienes y recursos financieros ante las autoridades judiciales.

Tanto para viabilizar el financiamiento público y privado así como las sanciones fijadas, la ley otorga a la Corte Nacional Electoral, institución independiente y no partidista, facultades de control y de sanción, a la que además faculta para establecer el reglamento que detalle los procedimientos de fiscalización.³³

Puede decirse que con la aprobación de las primeras normas de fiscalización de los recursos de los partidos ha ido desapareciendo poco a poco la discrecionalidad de su manejo, con cada vez más transparencia en sus fuentes. Sin embargo, las insuficiencias de la ley, así como las del órgano de control, dejan aún un margen de manejo no legal y no transpa-

³³ En el presente, ese reglamento tiene el nombre de Reglamento de Fiscalización del Patrimonio Partidario en Años Electorales, aprobado en 2002, sobre la base del reglamento anterior.

rente que se evidencia en las diferencias entre los ingresos declarados ante al organismo electoral y los gastos efectivamente realizados, principalmente en los medios de comunicación, cuyos montos exceden lo que muestran las cifras registradas en la rendición de cuentas presentada por los partidos. Con todo, la existencia misma de la ley, las sanciones establecidas y en muchos casos ejecutadas, han mejorado significativamente el manejo interno de los recursos, se ha profesionalizado, y los márgenes de transparencia pueden ser aún mayores si los militantes utilizaran las facultades internas de fiscalización.

5. Transfuguismo político

Con el debilitamiento de la adhesión ideológica de los militantes a sus partidos y la pragmatización de estos últimos, junto a la profunda crisis por la que atraviesan, lo que se llama “transfuguismo político” ha ido creciendo con el tiempo, a pesar de las disposiciones legales al respecto que lo prohíben y sancionan, pero cuya efectividad en casi nula.

Las elecciones de 2002 fueron probablemente también las del mayor número de “tránsfugas” de partidos en crisis a otras opciones, en las cuales creen encontrarán mejores oportunidades conforme a sus expectativas. De un lado, el “transfuguismo colectivo” de militantes que declaran su decepción por el partido al cual estaban afiliados, y que al no obtener los beneficios esperados anuncian su decisión colectiva de incorporarse a otro partido, en el cual probablemente varios de ellos repetirán la misma operación a breve plazo. Del otro, el “transfuguismo individual” de dirigentes medios y altos, que es el que más ha escandalizado, hasta el punto de introducir una disposición poco operativa en la Ley de Partidos. La trayectoria de muchos de ellos sorprende por su ductilidad, hecha al amparo de la complicidad de los partidos relectores, que se creen aprovechar de los recién llegados, de los cuales suponen que el transfuguismo individual es a la vez colectivo, y que el “tránsfuga” no sólo se “pasa” con armas y vituallas personales sino con “sus” votos. Las elecciones fueron otra ocasión para que se produzcan los dos casos de transfuguismo registrados por los medios, principalmente el individual, como primera prueba y más visible de lo que estaba ocurriendo.

En cuanto al “transfuguismo” en el Poder Legislativo, los pocos casos han tenido lugar sin que pudiera aplicarse la Ley de Partidos. Para que

ello sea factible el “tránsfuga” debe aparecer con una sigla distinta a la suya, lo que no ocurre, pues se declara “independiente”, pero sin poder probarse que ha sido a cambio de “prebenda”. En vista de ello, los partidos perjudicados ni siquiera intentan abrir el proceso de pérdida de mandato.

6. *Discriminación positiva*

A. *Género*

En la Constitución Política del Estado no existe nada que tenga referencia particular a la equidad de género. Al contrario, muchos de sus artículos “universalistas” parecen ser más bien contrarios, como es el caso del artículo 6o., que sostiene que los derechos constitucionales no admiten distinciones de sexo. Con todo, las demandas de equidad de género y de “discriminación positiva” en la política institucional crecieron en los últimos años hasta cristalizarse en disposiciones legales que reconocen desde 1999 “cuotas” en las candidaturas a favor de las mujeres. El Código Electoral prescribe que “al menos” uno de cada cuatro de los candidatos a senadores debe ser mujer. El siguiente inciso estipula que “al menos” uno de cada tres candidatos presentados en las listas plurinominales debe ser mujer.

En las listas de candidatos a concejales el procedimiento es más complejo, pero esencialmente se prescribe la alternancia entre hombres y mujeres en las primeras candidaturas, de tal modo que el conjunto comprenda “al menos” el 30% de mujeres.

El Código Electoral faculta al organismo electoral a no admitir las listas que no hubieran cumplido estas condiciones, devolviéndolas a los respectivos partidos para que en un término de 72 horas hagan las correcciones de ley. Aun cuando esta facultad se refiere sólo a las listas de candidatos en elecciones nacionales, por analogía el organismo electoral la aplicó también a las listas de candidatos en elecciones locales, estableciendo con ello jurisprudencia.

Siguiendo estos antecedentes, la Ley de Partidos establece una “cuota” no menor al 30% en todos los niveles de dirección del partido y en las candidaturas a los cargos electivos.

Los partidos han incorporado estos principios de “discriminación positiva” en sus propios estatutos, en algunos pocos casos elevando la cuota hasta el 50%.

En los hechos, la cuota no fue apoyada entusiastamente en y por los partidos políticos, aun por aquellos que la hicieron posible. Fue necesaria una presión del “lobby” de mujeres para poner en situaciones críticas a los parlamentarios, que tuvieron que ceder sin ninguna convicción.

En la implementación se presentaron dos problemas. De un lado, los partidos internamente enfrentaron la dificultad de no encontrar mujeres que “den” votos, para cumplir con las cuotas. Del otro, y estrechamente relacionado con esta falencia, en la primera experiencia de “cuotas”, apenas encontraron una brecha incumplieron la disposición legal. Este fue el caso —que provocó un escándalo en el país— de las elecciones municipales de 1999, en las que varios partidos presentaron candidatos llamados popularmente “travestis”; es decir, listas en las que se alteraron las terminaciones de los nombres de hombres para hacerlos aparecer como mujeres, y luego de las elecciones tramitar un cambio de sexo en las credenciales de los elegidos como si se tratara de un “error” puramente de secretaria en la elaboración de tales listas. La Corte Electoral, mediante resolución, y luego de evidenciarse la “mala fe”, revisó sus propias decisiones que “causan estado”, disponiendo retirar las credenciales ya otorgadas, fundándose en un principio del derecho de que un error judicial no puede ser fuente de derechos.

La convocatoria a la Asamblea Constituyente de marzo de 2006 estableció la equidad de género para la forma de alternancia en la presentación de todas las listas de circunscripción trinominal o plurinominal.

B. Otras poblaciones y minorías

Legalmente no existen otras formas de discriminación positiva en favor de ningún otro grupo de la población, a pesar de las demandas existentes.

7. Otras formas de participación política

Constitucional y legalmente no existen normas que habiliten candidaturas independientes en el sentido de que sea posible la presentación de

candidaturas individuales con el apoyo de un cierto porcentaje de firmas, como sucede en otros países. Sin embargo, las reformas constitucionales de 2004 han determinado que los partidos pierdan la exclusividad de la representación política en favor de las “agrupaciones ciudadanas” y “pueblos indígenas”. Como consecuencia de ello, esas agrupaciones ciudadanas y pueblos indígenas pueden postular directamente candidatos a todos los cargos electivos. Estas reformas constituyen un cambio de algunas de las reglas esenciales del juego político que estuvieron vigentes en los últimos 50 años. La magnitud y la profundidad de la crisis de octubre de 2003 hicieron inevitable una reforma que los partidos habían resistido durante tantos años.

Estas reformas, que pueden parecer sorprendentes por sus alcances, se hicieron inevitables en el tiempo, dado el descrédito de los partidos y la propensión tradicional muy marcada de sectores fundamentales de la sociedad civil a la autorrepresentación social y política. La equiparación entre partidos y pueblos indígenas puede terminar perjudicando a estos últimos en varios sentidos, como contribuir a su debilitamiento interno por disputas políticas, dado el carácter inherentemente conflictivo de la acción política, pero por el momento son muy pocos los casos en los que estos problemas han surgido, porque también los pueblos indígenas han participado muy poco en los procesos electorales, registrándose una notable disminución entre la primera experiencia de elección municipal y la última elección nacional.

V. EVALUACIÓN FINAL

Todo el proceso de reformas y de institucionalización no habría sido posible sin los “pactos de gobernabilidad” y de concertación entre los partidos electoralmente más importantes del país.

La democracia, al establecer límites normativos a la acción política, fija los marcos dentro de los cuales debe realizarse la competencia por el poder. El problema era cómo hacer que esos límites fuesen aceptados. Éste fue el problema que resolvieron los partidos en Bolivia al pasar de la cultura tradicional de la confrontación a la cultura de la concertación, pues comprendieron que estaba en su propio interés ponerse de acuerdo en la aplicación de las mismas reglas del juego. Estas reglas del juego compartidas le otorgan a cada partido la seguridad de que sus intereses

estarán igualmente protegidos, sea que estén en la oposición o en el gobierno. La probabilidad de la alternancia en el gobierno del país hizo que los partidos tuvieran igualmente interés en el pacto. El razonamiento inverso, de que a falta de tal pacto podrían perderlo todo y todos, no estuvo lejos de pesar en sus estrategias. La concertación se reveló como uno de los caminos para hacer funcionar la democracia. Esta concertación, al salvaguardar el funcionamiento de la democracia, preserva al mismo tiempo a los partidos en un sistema que, a diferencia de los anteriores, los necesita como actores centrales. Sin este acuerdo de las élites políticas no habría sido posible la estabilidad del sistema político.

A partir de 1991, el “pactismo” se convirtió en “política”; es decir, los pactos sucesivos adquirieron la forma de “política de pactos”, que llegó a recomponer las relaciones básicas entre los partidos, entre ellas la constitución de lo que podríamos llamar oposición institucional y no desestabilizante, como lo había sido hasta ese entonces en la historia del país.³⁴

Los distintos pactos se dieron en general en coyunturas de crisis que sólo podían ser remontadas por acuerdos interpartidarios, en los cuales no estuvo ausente el cálculo partidario, pues una crisis que sobrepasara el control del gobierno y de los partidos podría precipitar un proceso de ruptura del que los partidos serían también sus víctimas, como ya había pasado tantas veces en la historia del país. En suma, en estos antecedentes jugaron decisivamente y en primer lugar dos factores: el impacto del pasado reciente y las estrategias de los partidos para no reproducirlo. Un tercer factor facilitante fue la debilidad misma de los partidos, que los hace vulnerables a las presiones de la “opinión pública” a favor de políticas de entendimiento.

Los pactos cumplieron varias funciones. Diríamos que esencialmente dos: primero, hacer irreversible la transición mediante la estabilización política y, segundo, avanzar en la institucionalización del sistema político.

Un segundo nivel de pactos fueron los pactos de gobierno, que tienen que ver con la gobernabilidad de los gobiernos; en un primer sentido en el que, dada la debilidad electoral de los partidos y la dispersión del voto

³⁴ Linz lo llamó oposición “leal”. Nosotros preferimos llamarla oposición “institucional” para subrayar que se expresa dentro de los marcos institucionales, en tanto que “leal” puede dar origen a interpretaciones distintas a las del propio Linz. Véase Linz, Juan J., *La quiebra de las democracias*, Madrid, Alianza Editorial, 1987, p. 70.

ciudadano, había que asegurar la elección del presidente de la República, que era lo mismo que producir un gobierno.

Del otro lado, una vez producido el gobierno, hay que darle los medios para gobernar. En el pasado, los gobiernos de un solo partido tuvieron que enfrentar coaliciones de hecho de todos los demás partidos, cuyo propósito era desestabilizarlo. Garantizar la gobernabilidad política quería decir asegurarle una mayoría en el Parlamento mediante pactos de gobernabilidad por todo el periodo constitucional.

Estos pactos de gobierno funcionaron desde 1985, cuando cambió el carácter de la oposición y le dio al gobierno de entonces los medios para viabilizar las políticas de ajuste estructural, hasta 2003, cuando el último gobierno de coalición fue derrocado por efecto de una profunda crisis política.

Con todo, la mayor parte de la población, a pesar de favorecer los acuerdos, tiene opinión muy crítica —para decir lo menos— respecto de los pactos políticos. En efecto, los pactos produjeron su propia patología. De pactos necesarios para la gobernabilidad se convirtieron en pactos para la distribución “privada” de cargos, que se conocen como “cuoteos”, y que es la parte que cada partido recibe por su participación en el poder; o peor aún, la población sospecha que los pactos son de encubrimiento recíproco de acciones indebidas. Quizá aquí existe un malentendido profundo y una inversión del sentido primario de los pactos. Por una parte, los pactos de gobernabilidad implican al mismo tiempo decisiones sobre la parte de cada partido en el control del poder. Mientras los dos componentes fueron tratados y presentados simultáneamente, la opinión pública tenía poco que objetar. El problema nació cuando la gobernabilidad dejó de ser el principio y se convirtió en excusa y en chantaje para mejorar las “cuotas” de poder; y la concertación se convirtió en muchos casos en simple negociación de espacios de poder. Una buena parte de los conflictos de la vasta coalición política que se conformó en 1997 se debió a pugnas por espacios de poder entre sus miembros más importantes, y ello se hizo muy evidente e irritativo para la opinión pública. En los consejos municipales, los pactos también funcionaron para desestabilizar su gobernabilidad interna mediante acuerdos efímeros y de conveniencia, que aprovecharon la brecha encontrada en el principio de “voto de censura constructiva” que tuvo resultados contraproducentes en su aplicación. Este componente patológico ha devaluado la idea de pacto, que pa-

ra la población es ahora un puro intercambio de beneficios mutuos. Este deslizamiento ha sido altamente riesgoso, pues comprometió un principio y una necesidad, que es hacer gobernable el sistema político. En la actualidad, la palabra misma se hizo sospechosa y fue reemplazada por la expresión “concertación”.

Con todo, este proceso de avances institucionales no impidió que desde 2000 se iniciara otro proceso de cuestionamiento cada vez más radical desde los “movimientos sociales” a las instituciones del país, abriendo un nuevo periodo de inestabilidad y de crisis múltiple que echó abajo dos gobiernos y precipitó las elecciones de diciembre de 2005 ganadas por el Movimiento al Socialismo de Evo Morales, que no es propiamente un partido pero que por primera vez en la historia democrática del país obtiene más del 50% de la votación, prometiendo “refundar” el país mediante una Asamblea Constituyente.

En esta crisis los factores explicativos no están propiamente en las instituciones sino en su funcionamiento a cargo de sus operadores, duramente criticados por su ineficiencia y venalidad y por los bajos resultados o negativos resultados de las políticas de los gobiernos, principalmente económicas y sociales, puestas en marcha durante los 24 años de democracia, que afectaron a la población e hicieron crecer las desigualdades sociales sin que disminuyeran significativamente los niveles de pobreza mayoritaria en el país. Quizá el mayor déficit en democracia fue hacerla funcionar para los que siempre fueron beneficiados, sin ocuparse seriamente de los problemas de exclusión histórica de los perjudicados de siempre.