

---

# GOBERNABILIDAD Y REFORMA POLITICA

## LA EXPERIENCIA DE BOLIVIA

---

René Antonio Mayorga\*

---

A diferencia de varios países de la América Latina como Perú y Venezuela que han vivido procesos muy críticos de debilitamiento y hasta descomposición del sistema democrático, la democracia en Bolivia se halla, a mi criterio, en una etapa de consolidación política. Este ensayo se propone desarrollar algunos argumentos capaces de sustentar convincentemente la proposición de que la democracia boliviana puede ser considerada hasta ahora - en un panorama continental que despierta dudas e incertidumbres en relación a las tendencias futuras de la democracia - una experiencia exitosa de difícil pero progresiva consolidación institucional. Trato además de complementar esta proposición con la tesis de que las perspectivas de este proceso dependen sustancialmente de la continuidad de la política de reformas institucionales para la modernización del sistema político y del Estado, aunque es obvio que no todo depende del fortalecimiento institucional que puedan lograr estas reformas. Las políticas del Estado para resolver los problemas del desempleo, los bajos salarios, la educación y la salud son igualmente importantes para asegurar la consolidación de la democracia a largo plazo.

En este trabajo analizaré los problemas de la consolidación y gobernabilidad democrática desde un enfoque institucional tomando en cuenta tres niveles muy relacionados entre sí que están vinculados con la política de reforma del Estado iniciada en 1991 y que ha rematado provisionalmente con la Ley de Necesidad de la Reforma Constitucional aprobada por el Congreso en marzo de 1993. Estos tres niveles son los alcances y límites de la reforma del sistema electoral, las tendencias del desarrollo del sistema de partidos, y finalmente los aspectos fuertes y las insuficiencias del sistema de gobierno de "presidencialismo parlamentario".

### I. LOS PROBLEMAS DE LA TRANSICIÓN A LA DEMOCRACIA

Antes de abordar los problemas de la consolidación de la democracia, es necesario poner de relieve su trasfondo inmediato que fue un proceso de transición extremadamente dilatado y tortuoso. Por transición política, que puede adoptar varias formas, entiendo un proceso que lleva de un ré-

gimen autoritario a la instauración del sistema democrático-representativo mediante elecciones libres y la conformación de un gobierno legítimo.<sup>(1)</sup> Sin embargo, el tipo de transición por ruptura con el autoritarismo militar que se produjo en Bolivia en el contexto de una confrontación política de grandes antagonismos y de una crisis económica aguda, determinó una confluencia paradójica a primera vista: el retorno al sistema democrático en octubre de 1982 con el gobierno de la alianza populista de izquierda de la Unidad Democrática Popular (UDP) coincidió con un proceso acelerado de agudización de los problemas no sólo económicos y sociales, sino también de los problemas de restablecimiento institucional de la democracia prolongando los problemas de recomposición política planteados por la transición.

En ese crucial momento, Bolivia demostraba dramáticamente que no disponía de recursos institucionales adecuados para resolver los problemas de la transición: el sistema de partidos era extremadamente fragmentado y polarizado en opciones excluyentes, las pautas predominantes de la cultura política estaban dominadas por una lógica de la guerra que llevaba a la confrontación radical y la exclusión del adversario político, las reglas de juego del sistema electoral, incoherentes y ambiguas, no eran aceptadas plenamente por los partidos que usualmente recurrían a las acusaciones mutuas de fraude electoral, y el mecanismo de la elección parlamentaria del presidente previsto en la Constitución Política del Estado cuando ningún candidato obtenía la mayoría absoluta de votos en elecciones generales, aplicado por primera vez en la elección de Siles Zuazo, no pudo ser complementado con la formación de mayoría parlamentaria de manera que el gobierno de la UDP tuvo que gobernar contra una amplia oposición parlamentaria.

En 1979 este mecanismo, que posteriormente iba a convertirse en un recurso que aseguraría condiciones necesarias de gobernabilidad, no pudo ser aplicado debido al bloqueo mutuo de los partidos con fuerte representación parlamentaria que eran la UDP, el Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR) y Acción Democrática Nacionalista

---

(1) Cf. Guillermo O'Donnell and Philipp Schmitter, *Transitions from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*. The John Hopkins University Press, Baltimore and London 1986. Guillermo O'Donnell, Philippe Schmitter and Lawrence Whitehead (eds.), *Transitions from Authoritarian Rule: Latin America*, Vol. IV. The John Hopkins University Press, Baltimore and London 1986, p.73.

(\*) Profesor invitado en Kellogg's Institute, Notre Dame University.

(ADN). Por esta razón, se buscó una solución provisional al margen de las normas constitucionales con el establecimiento de un gobierno provisional al mando del presidente del Senado; solución falaz que provocaría una nueva y fallida intervención militar en noviembre de 1979. Nuevas elecciones presidenciales de 1980 contribuyeron a esclarecer en una fase decisiva de la transición el panorama de las relaciones de fuerza en este sistema partidista polarizado y fragmentado, y dar legitimidad a las tendencias políticas que se perfilaban entonces, pero la oposición de los sectores militares más reaccionarios impidieron, como ya está decidido entre el MNR y la UDP, que fuera elegido en el Congreso Siles Zuazo a la cabeza de un gobierno de la UDP.

Tras el fracaso consecutivo de las breves dictaduras militares de García Meza, Torrelío y Vildoso se pudo restablecer el proceso democrático en octubre de 1982 con la elección congresal de Siles Zuazo como primer presidente constitucional desde 1966. El retiro de los militares y el establecimiento del régimen democrático iba a significar supuestamente la conclusión del proceso de transición. Sin embargo, tanto las contradicciones internas y la fragilidad del gobierno de la UDP así como las discrepancias insalvables entre éste, el movimiento sindical y la oposición parlamentaria de ADN y el MNR no permitieron crear bases políticas sólidas para enfrentar los problemas políticos y socioeconómicos de la transición. Es decir, el nuevo contexto democrático se transformó más bien en el escenario disruptivo de una peligrosa desorganización del Estado y del sistema político y de una agudización catastrófica de la crisis económica que culminó en la hiperinflación de 1985. Por su incapacidad de resolver la crisis económica y su extrema debilidad política, el gobierno de la UDP se agotó y deslegitimó rápidamente. Por eso, el acuerdo entre los principales partidos de la oposición y el gobierno, logrado en diciembre de 1984, para dar paso a la solución de una crisis de gobierno que amenazaba arrastrar al sistema democrático mismo, significó un paso inicial de extraordinaria relevancia para recomponer y reencauzar una democracia en peligro de naufragio. En efecto, este acuerdo hizo posible que el fracaso de este régimen y la descomposición política y económica que éste desencadenó, no acarrearán el derrumbe prematuro del sistema democrático.(2)

Con el cambio de poder en agosto de 1985 y el ascenso al gobierno de Paz Estenssoro se plantearon trascendentales cambios políticos que revirtieron el proceso de descomposición. La transformación histórica de las pautas de acción y competencia entre los partidos políticos a partir de las elecciones de 1985 y la implantación de la Nueva Política Económica fueron las bases para la recomposición del sistema democrático que permiten sostener con pertinencia que la democracia boliviana ha ingresado - no obstante las debilidades y limitaciones del ordenamiento institucional vigente - en una etapa prolongada, difícil pero sostenida de consolidación político-institucional.

(2) Para este período de transición se puede consultar a James Malloy y Eduardo Gamarra, *Revolution and Reaction: Bolivia 1964-1985*. New Brunswick: Transaction Books, 1988; René Antonio Mayorga, *¿De la anomía política al orden democrático?* La Paz: CEBEM, 1991.

## II. CONSOLIDACIÓN DEMOCRÁTICA: CRITERIOS Y ALCANCES

¿En qué sentido estricto se puede hablar de **consolidación democrática** en Bolivia? ¿No es una ingenuidad y superficialidad sostener algo semejante en un país cuya historia contemporánea es de inestabilidad política y cuyo sistema institucional es aún frágil? Antes de responder a esta cuestión, aclaremos los términos. La consolidación democrática puede ser concebida como un proceso dinámico de institucionalización política en el cual las estructuras y reglas de juego democráticas llegan a constituirse en el único marco institucional legítimo aceptado por los actores sociales y políticos relevantes y adquiere una valoración normativa por sí misma, es decir, no sujeta a los resultados políticos adversos a los cuales el proceso democrático puede dar lugar.(3)

La democracia se convierte así en el "only game in town" ("único juego en el pueblo") para utilizar la conocida metáfora del Viejo Oeste, de tal manera, como sostiene Juan Linz, que "ninguno de los actores políticos principales, partidos, intereses organizados, fuerzas e instituciones consideran que hay alternativa alguna a los procedimientos democráticos para obtener el poder, y que ninguna institución política tiene el derecho de vetar la acción de los que gobiernan democráticamente elegidos".(4) En resumen, se trata, como ha destacado Leonardo Morlino, de un proceso de reforzamiento del sistema democrático que aumenta su estabilidad y capacidad de persistencia para contrarrestar y prevenir posibles crisis.(5)

A mi criterio, es posible afirmar que Bolivia ha logrado entrar a una etapa de consolidación, porque se han configurado de una manera interrelacionada y no contingente, aunque con una profundidad e intensidad desiguales, importantes dimensiones políticas que, basadas fundamentalmente en compromisos y acuerdos entre los actores políticos, han contribuido a fortalecer el marco institucional y las condiciones de estabilidad y gobernabilidad del régimen democrático.(6) Estas **dimensiones**, que en el fondo suponen una "segunda transición" como proceso de insitucionalización, son:(7)

1. Un proceso de reafirmación del rol estratégico de los partidos políticos en el sistema democrático en cuanto instituciones que canalizan intereses sociales y son factores de

(3) Para esta definición de consolidación me he basado en Leonardo Morlino, "Consolidamento democrático: Definizioni e Modelli", *Rivista Italiana di Scienza Politica*, nr. 2, 1986; Bolívar Lamounier, "Challenges to democratic Consolidation", Working Paper, LASA 1988; Adam Przeworski, *Democracy and the Market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press 1991, p. 26., y Juan J. Linz, "Transiciones a la democracia". *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*. Nr. 51, Julio-Septiembre 1991, p.29.

(4) Juan J. Linz, op.cit., p. 29.

(5) Leonardo Morlino, op.cit., p. 12.

(6) Tomo la noción de "umbral" de Adam Przeworski en el sentido de que el proceso político democrático se somete a la competencia y a la incertidumbre inevitable de los resultados. Adam Przeworski, op. cit., p. 14.

(7) Hablo de una "segunda transición" hacia una democracia institucionalmente consolidada en mi libro *¿De la Anomía Política al orden democrático?* La Paz: CEBEM 1991. Guillermo O'Donnell también se refiere a esta segunda transición como algo cualitativamente diferente a la transición del régimen autoritario al régimen democrático en su ensayo "Delegative Democracy?". Notre Dame, IN: The Helen Kellogg Institute for International Studies. Working Paper No. 172, March 1992.

poder gubernamental - a pesar de problemas existentes de deslegitimación y pérdida de credibilidad relativas.

2. La institucionalización de reglas de competencia política más coherentes y transparentes a través de un nuevo sistema electoral que garantiza los procedimientos de legitimación y formación de los gobiernos democráticos.

3. La aceptación generalizada de que los partidos políticos, no obstante sus deficiencias y la poca confianza que inspiran en la sociedad, son indispensables para el funcionamiento de la democracia.

4. La alternabilidad del poder político a través del procedimiento básico de las mecanismos electorales, demostrada en las elecciones presidenciales de 1985 y 1989.

5. Una política sostenida de pactos constitutivos sobre las reglas de juego y la formación de pactos y coaliciones entre las fuerzas políticas determinantes para hacer posible la gobernabilidad del Estado. De esta manera, se logró superar la confrontación anómica entre los partidos y el Estado así como el bloqueo entre el gobierno y el parlamento.

6. La inexistencia o irrelevancia de fuerzas políticas claramente anti-sistema.

7. El relativo control civil sobre los militares y su integración (aunque sea todavía "negativa") al sistema democrático,(8) y

8. Una política de reformas institucionales que se propone la modernización del sistema político y el Estado.

Estas tendencias subyacen desde hace ocho años al proceso de reafirmación y readecuación institucional de las reglas de juego democráticas que ya ha hecho posible dos cambios constitucionales de gobierno. Muchos piensan que es temerario sostener algo semejante después de transcurrido un tiempo histórico tan breve. ¿Es necesario esperar un

"ciclo histórico" de "habitación" de veinte a treinta años para considerar consolidado a un proceso democrático? Me parece que no, puesto que todo sistema, que es considerado como consolidado, no descansa sobre garantías ahistóricas y metafísicas; por lo tanto, no puede ser inmune a problemas serios de desestabilización como lo demuestran suficientemente Venezuela e Italia. Por eso tampoco es desatinado afirmar que, una vez concluido el proceso de transición, o bien las instituciones democráticas obtienen el compromiso de las fuerzas sociales y políticas o lo que Di Palma llama el "consentimiento de conducta" (behavioural compliance) o bien no la obtienen.(9) Dadas las limitaciones impuestas a este ensayo que hacen imposible un estudio exhaustivo del proceso de consolidación en toda su complejidad, me restringiré a analizar sólo las dimensiones de consolidación conectadas con la reforma política, las características fundamentales del sistema de partidos y sus consecuencias sobre el sistema de gobierno.

### III. DEMOCRACIA PACTADA Y PROBLEMAS DE GOBERNABILIDAD

A mi modo de ver, en este proceso de fortalecimiento democrático, que ha conducido a un esquema político de estabilidad y gobernabilidad, sobresalen dos cambios claves: la política de alianzas y coaliciones parlamentarias y gubernamentales que sustituye la "lógica de la guerra" por una "lógica del consenso", y la puesta en práctica del "presidencialismo parlamentarizado" previsto por la CPE.(10) Ambas transformaciones respondieron eficazmente a los problemas políticos estructurales que emergieron en el proceso de transición y que se mantuvieron a lo largo de la década que ya cumplió el sistema democrático. Me refiero a la existencia de un sistema multipartidista que produce permanentemente mayorías relativas y la necesidad de construir mayorías democráticas por la vía de las coaliciones interpartidarias para garantizar gobiernos con fuertes apoyos parlamentarios, evitando así el *impasse* recurrente de sistemas presidencialistas sustentados en sistemas multipartidistas carentes de partidos claramente predominantes.

Por otra parte, estos cambios de relevancia verdaderamente histórica se derivan de un proceso de aprendizaje político de las élites políticas del país que ha sido el resultado de la experiencia colectiva traumática de colapso político y caos económico que la sociedad boliviana vivió en la transición a la democracia y en la crisis del gobierno de la UDP. Este aprendizaje político consistió básicamente en la modificación sustancial de patrones tradicionales de hacer política que llevó a la aceptación del régimen democrático, a la construcción de consensos básicos en torno a la democracia política y la necesidad de desarrollar una economía

(8) Los militares fueron constreñidos a aceptar la democratización en vista de su ostensible desgaste y descrédito. Se puede decir que admitieron la democratización por conveniencia - como muchos grupos políticos implicados en la dominación militar desde 1964 - después de una dramática confrontación con las fuerzas organizadas de la sociedad civil. Desde octubre de 1982, los militares han observado fundamentalmente una línea de apoyo al régimen democrático. No obstante, no se puede ignorar que la retirada a los cuarteles se realizó también en el marco de un acuerdo implícito e informal con los liderazgos políticos. Este acuerdo dejaba a los militares el control sobre la administración de sus propios aparatos. La política interna de las FFAA en sus aspectos organizativos, financieros, logísticos, etc. está fuera del control del poder ejecutivo y del parlamento, aunque las FFAA han aceptado que las promociones anuales de sus mandos sean hechas y autorizadas por el senado. Después de casi una década de democracia no se ha establecido aún el control constitucional eficaz de las FFAA por las instituciones democráticas ni mucho menos se ha reformado constitucionalmente el rol de garante de la estabilidad política de la república que la actual Constitución atribuye a la FFAA. Su autodefinición preferida sigue siendo la pretenciosa e inadmisiblemente fórmula de "institución tutelar de la patria". En el caso de Bolivia también se puede afirmar que la incorporación de las FFAA al sistema democrático ha sido hasta ahora una "integración negativa" (Ver al respecto Juan Rial, "Los intereses de las FFAA en América Latina en sostener regímenes democráticos", en Louis W. Goodman, Johanna S.R. Mendelson, Juan Rial (eds.), *Los Militares y la Democracia. El futuro de las relaciones cívico-militares en América Latina*. Peitho, Montevideo 1990, p.376) Esto no excluye la posibilidad de una "integración positiva" en la medida que ocurra un fortalecimiento institucional de la democracia; es decir, que las FFAA no vuelvan a convertirse en una opción de poder en Bolivia y que se reafirme su rol constitucional. Así las FFAA dejarían de ser la "institución tutelar de la patria", absolutamente innecesaria en un sistema democrático. Cf. Raúl Barrios, "Militares y Democracia en Bolivia: Entre la Reforma y la Desestabilización", y René Antonio Mayorga, "Sistema político, Estado y Fuerzas Armadas: Problemas de la Consolidación de la Democracia en América Latina", en Raúl Barrios, René Antonio Mayorga, *La cuestión militar en cuestión. Democracia y Fuerzas Armadas*. La Paz: CEBEM, 1994.

(9) Matthew Soberg Shugart, John M. Carey, *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press 1992, p. 42.

(10) Tomo este término de Juan Linz quien lo utiliza específicamente para caracterizar al sistema de gobierno en Bolivia. Ver Juan Linz, *Democracy: Presidential or parliamentary. Does It A Difference?* University of Yale, October 1992, p. 199. Se trata de la última versión aun no publicada del ya clasicamente escrito originalmente en 1984.

de mercado, y en definitiva a la "democracia pactada" en el ejercicio de gobierno.

Mi argumentación refuta la interpretación propuesta por Laurence Whitehead sobre la democratización en Bolivia entre 1978 y 1980 en la que se extraían conclusiones prematuras y apresuradas, desmentidas por el desarrollo posterior de la democracia boliviana. Whitehead sostenía que en Bolivia se había dado una "democratización fracasada" que demostraba precisamente la ausencia de un proceso positivo de aprendizaje político y la emergencia, por el contrario, de un aprendizaje negativo: "una democratización fracasada enseña lecciones que pueden ser nocivas para futuros esfuerzos.", "enseña a las minorías revolucionarias a no desarmarse y a no depositar su confianza en fuerzas civiles", enseñando también a los dictadores amenazados por los defensores de la democracia a que la fuerza puede derrotar a los que proponen un nuevo orden".(11) Pero, por cierto, el fracaso inicial de la transición no sepultó las posibilidades de la democratización y menos las perspectivas ulteriores de la transformación radical hacia una etapa de consolidación político-institucional. Por el contrario, fueron probablemente los dramáticos escollos y tropiezos del comienzo y la misma experiencia colectiva de "tocar fondo" los que abrieron esta posibilidad de avances políticos cualitativos.

Con el acuerdo de noviembre de 1984 y el proceso electoral de julio de 1985 se inició entonces una política de compromisos institucionales que se basó en tres pasos o decisiones estratégicas: dar solución a la crisis política por la vía de las elecciones y la formación de un nuevo gobierno, resolver la crisis económica con una política de modernización antiestatista orientada en la economía de mercado, y el Pacto por la Democracia entre el partido gobernante, el MNR, y el partido más importante de la oposición, ADN. La significación histórica fundamental de esta política radica en haber detenido la devastadora erosión del sistema democrático que se había experimentado durante el gobierno de la UDP. Bolivia había caído al fondo del abismo. Al salvar un régimen democrático en degeneración, las elecciones de 1985 han permitido el inicio de un ciclo diferente de consolidación. En una coyuntura tan crítica, las elecciones presidenciales y parlamentarias se convirtieron entonces en un mecanismo de valor estratégico y no fueron simplemente un recurso formal.(12)

Los partidos claves de la oposición (MNR y ADN) e instituciones civiles importantes como la Confederación de Empresarios Privados de Bolivia (CEPB) y los comités cívicos regionales reafirmaron su adhesión al principio procedimental de las elecciones como único mecanismo legítimo no solo para intentar un cambio democrático de gobierno, sino también para asegurar un tipo de alternancia en el poder del Estado que sea capaz de contener la descomposición económica y política que vivía el país. La reiteración del compromiso de defender el sistema democrático por parte de los partidos políticos relevantes y de las fuerzas

sociales, que proponían una estrategia de reformas de economía de mercado, significaba también un avance cualitativo en relación al comportamiento político manifestado en la fase de transición por sectores importantes de las élites políticas, proclives a impulsar y apoyar aventuras golpistas en situaciones críticas. Así se expresaba una voluntad política menos ambivalente para salvaguardar y promover intereses políticos y económicos sin recurrir a procedimientos de facto.

Una decisión de tal naturaleza aludía además a un proceso político de fondo, enlazado con el problema central de la representación política de grupos corporativos como el de los empresarios privados. Mientras que el movimiento sindical como actor socio-político mantenía su tradicional posición de rechazo a la representación político-partidaria y estaba atomizado en un buen número de partidos de orientación marxista, el desarrollo de los empresarios - de grupo corporativo a una clase políticamente más consciente - abrió las posibilidades de una relación más activa y estrecha con partidos de centro-derecha que fueron asumiendo en distintos grados la representación política de los intereses empresariales.

Por otra parte, la alternancia de poder entre 1982 y 1989 que ha alentado la consolidación de la democracia, ha modificado la correlación de fuerzas en el sistema de partidos. Se creó un eje o centro político compuesto por los partidos más significativos en el proceso de consolidación que han sido el MNR, el Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR) y la ADN originándose una estructura trídica que ha manejado desde 1985 los hilos del poder. Estos tres partidos han decidido la formación de los gobiernos democráticos elegidos parlamentariamente. El enorme fortalecimiento del MIR en las elecciones de 1989 hizo que, en primer término, se desplazara la votación dentro del "centro político", pero determinó también un cambio sustancial de las alternativas de coalición tanto parlamentarias como gubernamentales y, por lo tanto, de las posibilidades de alternancia en el poder. Como resultado de las elecciones de 1985, el eje político se había constituido en torno a dos grandes actores (la ADN y el MNR), habiendo sido el MIR un actor decisivo para la elección de Paz Estenssoro, pero no un factor preponderante para la toma de decisiones gubernamental. La correlación de fuerzas en el parlamento sólo podía permitir un gobierno con capacidad de decisión y acción si es que se basaba en una coalición parlamentaria entre el partido de gobierno (el MNR) y el principal partido de la oposición (ADN). Esta alternativa se produjo con la conformación del "**Pacto por la Democracia**" que - como coalición estrictamente parlamentaria, posterior a la elección congresal de Paz Estenssoro -, no devino en una coalición gubernamental, aunque ADN ocupó cargos directivos en las Corporaciones Regionales de Desarrollo.

Pero después del cambio de gobierno en 1989 y como consecuencia directa de la ruptura del "Pacto por la Democracia" fueron tres los actores decisivos con un peso político similar los que determinaban las probabilidades de coalición política. Las características de un juego político entre tres actores con representación parlamentaria casi igual (ver

(11) Laurence Whitehead, "Bolivia's Failed Democratization", en Guillermo O'Donnell, Philippe Schmitter and Laurence Whitehead (eds.), *Transitions from Authoritarian Rule*, vol. 2, Baltimore: The John Hopkins University Press, 1986, p. 69.

(12) René Abtontio Mayorga, op.cit., 3. parte, pp. 209-275.

Anexo, Tabla I) prefiguraban, por lo tanto, una transformación del tipo de coalición vigente entre 1985 a 1989 en una coalición tanto parlamentaria, previa al nombramiento mismo de Paz Zamora como presidente el 6 de agosto de 1989, como gubernamental para mantener la estabilidad política y asegurar la capacidad de gestión del nuevo gobierno.

Formado por la ADN y el MIR, el gobernante "Acuerdo Patriótico de Unidad Nacional" (AP) ha sido entonces una coalición muy distinta al "Pacto por la Democracia" entre el MNR y la ADN. Al margen de sus diversos orígenes, estructuras y formas de gobierno, ambas coaliciones representan un paso fundamental de relevancia histórica en el proceso de consolidación de la democracia, un avance cualitativo en el cual se plasma la lección aprendida de la realidad política de un país cuyo sistema político presidencialista tendía antes a la polarización y confrontación, y a la conformación de gobiernos débiles y parlamentos inoperantes.

Por supuesto, estos pactos políticos, sobre todo el AP, preservaron y reforzaron una dimensión vulgar de la política tradicional boliviana -la lógica del patrimonialismo que se impone en la distribución de posiciones de poder y cargos públicos-, que contradice los objetivos de modernización del Estado y el sistema político. Sin embargo, es un error tratar de explicar los cambios políticos acaecidos en Bolivia de modo exclusivo a partir de la perspectiva del predominio absoluto e invariable de la lógica patrimonialista.(13)

Pero ¿qué otros rasgos distintivos del AP merecen ser destacados? El AP fue resultado de la combinatoria más difícil y, en ciertos momentos de la campaña electoral, más improbable e imprevista. Después del proceso electoral de mayo de 1989 y una vez conocidos los resultados de la votación, se abrió una larga fase de incertidumbre por las pretensiones intransigentes de los tres candidatos más votados de llegar a la presidencia de la república. La conformación del AP que causó mucho revuelo y desconfianza, puso bajo un mismo techo a dos líderes y partidos que desde la década de los setenta fueron acérrimos enemigos políticos y estuvieron duramente enfrentados por sus profundas discrepancias ideológicas y políticas. Durante la dictadura de Banzer (1971-1978), el partido de Paz Zamora fue duramente perseguido y reprimido. Sin embargo, como se puso de relieve, la política boliviana había sufrido cambios notables a partir del gobierno de Paz Estenssoro que condujeron al surgimiento de un pluralismo moderado en torno al MNR, la ADN y el MIR.

Además, la ruptura del Pacto por la Democracia alteraba fundamentalmente las perspectivas de la ADN y le abría un espacio inusitado al MIR, puesto que quedaba anulada la perspectiva de alternabilidad del poder que preveía la ratificación del Pacto por La Democracia en mayo de 1988. Si

este pacto sobrevivía a las elecciones de 1989 y si tenía éxito en el ejercicio del poder, se habría convertido probablemente en una suerte de "pacto fundacional" o, por lo menos, en una versión nacional mitigada de algo similar al "Frente Nacional" de Colombia que sostuvo alternativamente al Partido Liberal y al Partido Conservador durante dieciséis años en el poder. En este caso, las tendencias políticas de Bolivia habrían seguido un rumbo muy distinto y el panorama del sistema de partidos habría cambiado sustancialmente. Sin embargo, el MNR buscó premeditadamente la ruptura del Pacto por la Democracia con un pretexto que equivalía a acusar a su aliado político de comportamiento antidemocrático. De acuerdo al MNR, ADN no quiso aceptar el hecho de que el número de inscritos para las elecciones de 1989 no era suficientemente representativo y que, de esa manera, se oponía a una participación electoral más amplia de la ciudadanía.(14) Para ADN, sin embargo, el MNR estaba urdiendo bajo el manto del Pacto por la Democracia un fraude electoral y por eso no habría estado dispuesta a aceptar que los documentos válidos para el registro electoral se ampliaran a cuatro (además de la cédula de identidad, el certificado de nacimiento, el certificado de bautizo y la libreta de servicio militar).

El rechazo de Banzer a cualquier alternativa de reeditar el "Pacto por la Democracia" creó de hecho una tendencia de acercamiento entre la ADN y el MIR que virtualmente excluía al MNR de la carrera por el poder. Esta tendencia surgió claramente durante el escrutinio de votos cuando la ADN y el MIR en una primera "alianza de circunstancias" aprovecharon el control de las Cortes Electorales Departamentales y de la Corte Nacional Electoral, donde formaron la tristemente célebre "Banda de los Cuatro", para manipular a su favor el cómputo y reducir la ventaja electoral del MNR.

Ante la situación de parálisis y bloqueo mutuo del MNR y la ADN, el MIR dejó de ser un simple actor dirimidor como se pensó antes de las elecciones para transformarse en protagonista principal del nuevo pacto político que llevó a Jaime Paz Zamora a la presidencia de la República. Paz Zamora se convirtió entonces en el "*tertium gaudens*" del juego tripartito. Las perspectivas del MIR se vieron robustecidas no sólo por el hecho de que Banzer estaba decidido a toda costa a impedir el acceso de Sánchez de Lozada al poder, sino también porque el MIR se negó astutamente casi hasta el final tanto a aceptar una propuesta de coalición que le hizo el MNR como a apoyar la alternativa de apoyar la elección de Banzer a la presidencia que podría haber puesto en riesgo la unidad interna del MIR y el respaldo de sus aliados de izquierda. En virtud de esta constelación, y cuando ya era un hecho que dos días antes de la elección presidencial el MIR sí había decidido aceptar la alternativa de formar un gobierno bajo la égida de Sánchez de Lozada, Banzer, que ya se veía perdido y marginado de las negociaciones por el poder, asumió la iniciativa de ofrecer la presidencia de la República a Paz Zamora prefiriendo com-

(13) Esta la visión de James Malloy y Eduardo Gamarra en "The Patrimonial Dynamics of Party Politics in Bolivia", Florida International University, 1992. Trabajo presentado en la Conferencia sobre Partidos Políticos y Sistema de Partidos en América Latina.

(14) "Declaración Política del MNR", *Ultima Hora*, La Paz, 10 de febrero de 1989, p. 9.

partir posiciones decisivas de poder en el marco de un acuerdo político inédito con el MIR.

Este nuevo pacto se diferenció del "Pacto por la Democracia" por ser, como he destacado, una coalición tanto parlamentaria como gubernamental, pero también un acuerdo más amplio en cuanto a las formas de ejercer el poder. El AP ha introducido mecanismos de paridad en la conducción del aparato estatal y de virtual consenso en la toma de decisiones. Resalta sobre todo la adhesión al principio de una 'deseable' alternabilidad del poder. Creó también un consejo político suprapartidario (el COPAP) bajo la conducción de Banzer con la función básica de coordinar la política gubernamental, pero en los hechos este consejo ha sido una organización bastante formal sin ninguna responsabilidad ni influencia real, lo cual quizás explica parcialmente la falta de iniciativa y coherencia de la política gubernamental en aspectos tan importantes como la modernización del Estado. Durante su gestión gubernamental, el AP se ha caracterizado por las ambigüedades y las contradicciones entre sus grandilocuentes fórmulas de cosecha mirista - como la "revolución del comportamiento" y "achicar el Estado para agrandar la nación" - y la realidad de su gris y pusilánime política concreta, desacreditada por los innumerables casos de corrupción que han quedado impunes. Casi ya al final del mandato del gobierno de Paz Zamora, el compromiso de apoyar la candidatura de Banzer y su eventual elección congresal como presidente en 1993 no sufrió ninguna alteración. De esta manera, el AP, que no está formalizado en documento alguno, ha demostrado su voluntad de mantener la concertación política más allá de las elecciones de 1993. Sin embargo, esto depende de que el AP se mantenga en el gobierno.

El gobierno de Paz Zamora demostró, sin embargo, que fue muy difícil no sólo alcanzar el consenso operativo y eficaz entre el MIR y la ADN, sino también lograr acuerdos importantes con la oposición parlamentaria y, especialmente, con el MNR. En efecto, el AP ha sido hasta ahora de manera predominante un pacto que trató en numerosas oportunidades sin éxito imponer su criterio de mayoría parlamentaria y excluir a la oposición en la toma de decisiones parlamentarias. La "democracia de mayoría excluyente" predominó en gran parte del gobierno del AP sobre la "democracia de consenso" creando serios confrontaciones con la oposición parlamentaria y además conflictos institucionales entre los poderes del Estado.(15)

La diferencia esencial entre el "Pacto por la Democracia" y el AP ha radicado precisamente en el hecho de que el primero fue un pacto parlamentario entre el partido de gobierno y el partido más fuerte de la oposición, mientras que el AP fue una coalición parlamentaria y gubernamental que - hasta los acuerdos de febrero de 1991 y julio de 1992 para impulsar la reforma política y la modernización del Estado - no quiso ni pudo establecer acuerdos importantes con el MNR como partido clave de la oposición parlamentaria

para la elaboración y promulgación de leyes de política económica y reforma institucional que requieren una mayoría de dos tercios en el Parlamento.(16) Sea como fuere, el proceso de consolidación, que se inició básicamente cuando los actores políticos importantes tomaron conciencia de la necesidad de políticas pactadas, ha confirmado la continuidad del mecanismo del pacto bajo diversas alternativas y formas de coalición (parlamentarias y/o gubernamentales) entre los partidos que han constituido hasta ahora el eje del sistema político boliviano.

Además de estos pactos políticos para el ejercicio del gobierno y a pesar de muchos altibajos y divergencias, la democracia pactada entre el gobierno y la oposición para la reforma y la modernización del sistema político y del Estado no ha perdido el rumbo y ha continuado con notable vigor. Como acabo de señalar, en febrero de 1991 se suscribió un acuerdo político entre los partidos políticos representados en el parlamento con el objetivo de realizar un conjunto de reformas institucionales: la reforma electoral, la reforma del poder judicial, y la descentralización político-administrativa del estado. En julio de 1992 se ratificó esta política entre estos partidos y la Unidad Cívica Solidaridad (UCS) en el marco más ambicioso del llamado "**Acuerdo para la Modernización del Estado y el Fortalecimiento de la Democracia**", cuyas metas esenciales son:

- la reforma y modernización del poder judicial;
- la reforma constitucional;
- la ampliación de la reforma electoral establecida en junio de 1991,
- la descentralización político-administrativa,
- la aplicación general, ya empleado en la elección de los miembros de la Corte Nacional Electoral, del mecanismo de elección de altos funcionarios del Estado como los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, el Fiscal General de la República y el Contralor General por dos tercios de votos del Congreso a partir de ternas compuestas por personalidades independientes de los partidos políticos;
- la promulgación de una ley de partidos políticos; y
- la reforma integral del sistema educativo.

Dados sus objetivos ambiciosos y el apretado cronograma previsto, esta política integral de modernización institucional no pudo cumplir con el plan originalmente previsto. Ha sufrido tropiezos y demoras en relación a objetivos centrales como la descentralización del Estado por las serias divergencias entre los partidos y las fuerzas regionales que impulsan esta reforma. Las dilaciones y la ambigüedades de la coalición gobernante, la falta de una iniciativa política enérgica de los partidos y la persistente ausencia de consenso en relación a puntos claves de la reforma política hicieron imposible actuar de acuerdo al cronograma original que

(15) René Antonio Mayorga, "Gobernabilidad en entredicho: Conflictos institucionales y Sistema presidencialista", René Antonio Mayorga (coord.), *Democracia y Gobernabilidad en América Latina*. Caracas: CEBEM, ILDIS, Nueva Sociedad 1992, p. 45 s.

(16) Sobre estos conflictos entre el gobierno del AP y el MNR, ver René Antonio Mayorga, "Gobernabilidad en entredicho: Conflictos institucionales y sistema presidencialista", en René Antonio Mayorga (coord.) . *Democracia y Gobernabilidad: América Latina*. Caracas: CEBEM, ILDIS, Nueva Sociedad 1992, pp. 41-62.

debía cumplirse en noviembre de 1992. Quedaban como para no defraudar las expectativas de que los partidos iban a mantener los compromisos contraídos, los pasos importantes logrados en los aspectos, digamos, menos conflictivos para los intereses inmediatos de la "clase política" como la designación por dos tercios de votos del Congreso de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, el Contralor General de la República y el Superintendente General de Bancos.

Pero la continuidad de esta política en términos globales, si bien no en aspectos más puntuales, en el próximo período constitucional que comienza en agosto de 1993 parece estar relativamente asegurada puesto que se ha promulgado en marzo de este mismo año la Ley de Necesidad de la Reforma Constitucional que ha sido el resultado de un nuevo esfuerzo de concertación entre los líderes de los partidos mayores en el Congreso. Esta ley introduce además propuestas de reformas adicionales importantes como la revisión del art. 90 de la CPE y la creación del Tribunal Constitucional y el Defensor del Pueblo.

Considerado el antecedente relevante de la reforma de la ley electoral de junio de 1991, este **Acuerdo Nacional** de julio de 1992 significa, sin embargo, un hito central y un avance cualitativo porque supone un compromiso inédito de los partidos políticos para encarar reformas institucionales destinadas a consolidar el sistema democrático. Es cierto que los partidos más interesados en que a pesar de todo se cumplan con los acuerdos de julio de 1992, no pudieron evitar que la coyuntura electoral les pise los talones y les imponga un ritmo acelerado y atropellado a la presentación y tratamiento de la ley de necesidad de la reforma constitucional y la ley de descentralización tan duramente objetada por los Comités Cívicos. Más vale tarde que nunca.

No obstante estas circunstancias, esta ley es trascendental, aunque sea sólo por el hecho ya de por sí notable de que es la primera vez en la historia democrática de Bolivia que se pretende abordar reformas institucionales del Estado por la vía de los preceptos establecidos por la propia CPE en un contexto político que no es de crisis política y buscando las afinidades y el consenso entre los partidos de gobierno y el más importante de la oposición. Este es el mérito del acuerdo logrado y seguramente también el logro de la iniciativa demostrada por el presidente saliente casi "al filo de la hora".

#### IV. EL SISTEMA MULTIPARTIDISTA MODERADO Y LOS NUEVOS CLIVAJES ENTRE EL "CENTRO POLÍTICO" Y LOS MOVIMIENTOS POPULISTAS

Los procesos electorales han desempeñado un rol fundamental en la consolidación de la democracia. De modo progresivo, los partidos y los liderazgos políticos reafirmaron la relevancia y necesidad tanto normativa como instrumental de las elecciones democráticas para fortalecer la legitimidad del sistema democrático y garantizar los procedimientos constitucionales en la selección y la conformación de gobiernos legítimos y estables. Después de la crisis del régimen de la UDP, las elecciones de 1985, 1989 y 1993 permitieron la continuidad del sistema democrático a través de una triple transmisión del mando presidencial y de alter-

nancia en el poder que el país no había experimentado desde 1960. Pero además estas elecciones tuvieron efectos profundos de diverso orden sobre el desenvolvimiento del sistema de partidos, sus funciones y tendencias.

Por un lado, hicieron posible establecer un ámbito institucional de competencia y enfrentamiento democrático de las diferentes alternativas políticas reforzando - a pesar de sus notables deficiencias - el rol de los partidos como organizaciones de representación y canalización de los intereses y las demandas sociales, y de esta manera restituyendo las funciones de mediación del sistema político. Es decir, sin los procedimientos electorales habría sido impensable el rol clave de los partidos y el desarrollo progresivo, aunque no lineal ni exento de contradicciones, de un sistema de partidos políticos con una mayor autonomía frente a las presiones del sindicalismo, la empresa privada y los movimientos regionales. Esto no quiere decir que se haya conjurado en Bolivia el peligro siempre latente que representa la vieja y fuerte tradición de participación corporativa en la política y del sometimiento del Estado a las presiones corporativas de los sindicatos, empresarios y comités cívicos regionales.

Como he subrayado, este proceso está estrechamente conectado con la disolución de la centralidad política del movimiento sindical que dejó de ser el núcleo de un "poder dual" en permanente confrontación con el Estado y el sistema de partidos. Este crucial viraje político justifica entonces el argumento de que las elecciones fueron un mecanismo central en la constitución de un escenario en el cual se canalizan las fuerzas y demandas sociales; un escenario que, a pesar de la formación de nuevas agrupaciones políticas con perspectivas nacionales aún inciertas y de las debilidades institucionales de los partidos establecidos, tiende a consolidarse.

Por otro lado, estos procesos electorales contribuyeron a "depurar" las tendencias de un sistema político marcado con mayor claridad por un multipartidismo moderado de mayorías relativas y por la hegemonía relativa de un "**centro político**" cuya práctica se apoya en negociaciones y acuerdos interpartidarios. Es la primera vez en la historia de Bolivia que en el proceso democrático mismo se constituye un **sistema multipartidista moderado** con un formato de 5 partidos y/o frentes políticos. La transformación no pudo haber sido más profunda. Antes de la revolución de 1952, Bolivia conoció un sistema multipartidista excluyente y de bajísima representatividad en el contexto de un sistema político oligárquico. La revolución de 1952 trajo como consecuencia no un sistema de partidos, sino el predominio de un partido (MNR) que llegó a confundirse con el Estado. Sólo con la transición a la democracia se fue configurando un sistema multipartidista que se transformó en pocos años de fragmentado y polarizado en un sistema moderado en el cual ningún partido ejerce un verdadero predominio hegemónico.

De los partidos relevantes del "centro político" únicamente el MNR es un partido que, fundado en 1942, puede apelar a una tradición de histórica de medio siglo. En cambio, el MIR fue organizado en 1971 en pleno período dictatorial, mientras ADN, fundada en 1979, es una creación del ex-dictador Banzer en la etapa de transición a la democracia. Este sistema se recompuso entonces en torno a un eje

de tres partidos relevantes, sustentado en el consenso básico sobre la necesidad de impulsar la democracia representativa y la economía de mercado, que ha permitido reducir notablemente los antagonismos ideológicos y políticos del pasado. Los patrones de interacción y competencia en este sistema de partidos tienen ahora más que ver con una fuerte tendencia a la convergencia programática en términos de política económica y de reforma política y, por lo tanto, con una competencia de tipo pragmático y conciliador de propuestas concretas que con una confrontación estéril de modelos utópicos de organización social y política. Pero además estos cambios no hubieran sido posibles sin las transformaciones cualitativas ocurridas a nivel de los liderazgos políticos que no sólo tienen que ver con desplazamientos generacionales y la desaparición gradual de los políticos que emergieron en la revolución de 1952, sino también con lo que ya he señalado más arriba, es decir, con la implantación de la lógica democrática de los acuerdos y consensos que ha desplazado a la lógica tradicional de guerra implacable entre los adversarios políticos.

El sistema de partidos ha experimentado un proceso de modernización que ha arrastrado a todo el espectro político de derecha a izquierda. Una parte considerable de los partidos se ha modernizado con una fuerte iniciativa propia como ADN y el MNR. Pero para otros, particularmente para el MIR de orientación socialdemócrata a partir del pacto con ADN, la modernización ha sido un proceso más superficial y sobre todo traumático que lo ha llevado a la pérdida de su perfil ideológico y programático. El MIR llegó al poder pero existen fuertes evidencias de que ha pagado un precio demasiado alto que le puede costar su pérdida de vigencia política en los próximos años. La gestión de gobierno - marcada por la incompetencia de la mayoría de sus funcionarios, el nepotismo y el abuso en el tráfico de influencias por la ambición desenfrenada de ascenso económico y social - ha socavado tan fuertemente su credibilidad que el propio Paz Zamora pensando en su reelección en 1997 ha planteado ya la posibilidad de "refundar" el partido sobre nuevas bases.

Los cambios del sistema político, que he analizado, expresan profundamente las transformaciones de la estructura social y económica del país que han ocurrido en la última década. Han surgido sectores modernizantes ligados a líderes de la empresa privada y a grupos profesionales tecnocráticos que han ingresado a la actividad política ya sea a través de una participación partidaria o bien de una participación independiente en la gestión del Estado. Aunque este cambio no ha sido todavía estudiado en su complejidad sociológica y política, es indudable que los efectos de modernización que se han obtenido en la redefinición de las estructuras económicas y en la racionalización del aparato estatal a partir de la aplicación de la Nueva Política Económica no habrían sido posibles sin la influencia que han adquirido estos nuevos actores modernizantes en la escena política.(17)

(17) Cf. René Antonio Mayorga, *Modernización y Democratización del Estado en Bolivia*. La Paz: Cuadernos del CEBEM No. 4, 1991, 61pp.; Catherine M. Conaghan, *The Private Sector and the Public transcript: The Political Mobilization of Business in Bolivia*. Notre Dame, IN: The Helen Kellogg Institute for International Studies. University of Notre Dame, Working Paper No. 176, 1992, 24pp.

Todo esto ha llevado a que emerja una nueva **problemática política** en cuyo contexto se han modificado profundamente los actores y escenarios políticos así como las pautas de acción política. Sin embargo, los avances en la consolidación del sistema democrático no nos pueden conducir a engaño. En la medida en que se ha afianzado el sistema político se han perfilado paradójicamente varias cuestiones que apuntan tanto a la legitimidad inestable y la frágil representatividad de los partidos como a las estructuras institucionales y las reglas de juego del sistema político. En otros términos, las elecciones han sacado a luz las dimensiones negativas y las debilidades de las cuales adolece el sistema político y han puesto a las frágiles instituciones democráticas ante el desafío histórico de proceder a reformas político-institucionales.

A raíz de la desembozada manipulación de los resultados electorales por los partidos políticos (ADN y MIR) que llegaron a controlar la Corte Nacional Electoral y los problemas de orden institucional surgidos en las últimas elecciones presidenciales de 1989, empezó un proceso de deslegitimación relativa del sistema de partidos políticos. No es probable que se agrave y convierta en una descomposición y hasta disolución del sistema tradicional de partidos políticos, como ha ocurrido en el Perú.(18) Pero sí se puede afirmar que se ha abierto un clivaje preocupante entre los partidos políticos grandes y amplios sectores sociales que desconfían de su acción. Encuestas confiables han llamado la atención sobre diversos problemas relacionados con la deslegitimación relativa del sistema político:

- el debilitamiento de la credibilidad de los partidos e instituciones fundamentales del Estado (gobierno, parlamento y poder judicial),

- percepción mayoritaria de que los partidos - que, no obstante, son considerados necesarios para el sistema democrático - obedecen más a intereses económicos y ambiciones de poder particulares;

- mayor confianza en instituciones como la iglesia católica y los medios de comunicación.(19)

Estas encuestas así como otras patrocinadas por CAPEL(20) revelan que, a pesar de estos síntomas de deslegitimación, la mayoría de la población no ha perdido su confianza en el sistema democrático y que, más bien, demanda una reforma institucional y un cambio del comportamiento antidemocrático de los partidos políticos. Por esto, el debilitamiento de las bases de legitimidad de los partidos políticos no puede ser concebido o confundido con una supuesta crisis global de legitimidad del sistema democrático mismo

(18) Cf. Julio Cotler, "Democracia y desintegración política en el Perú", en René Antonio Mayorga (coord.), op.cit., Romeo Grompone, "Fujimori: Razones y Desconciertos", en Carlos Ivan Degregori y Romeo Grompone, *Demónios y Redentores en el Nuevo Perú. Una tragedia en dos vueltas*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, 1991, pp.65-65.

(19) *Democracia, Partidos políticos y Política*, Encuesta de septiembre de 1990, La Paz, auspiciada por el ILDIS y la Vice-presidencia de la República; *Encuesta de Coyuntura Nacional*, auspiciada por el ILDIS, mayo de 1992; *Democracia y Sistema Político*, 2. Encuesta de Coyuntura, auspiciada por el ILDIS, diciembre de 1992. Todas estas encuestas han sido elaboradas por un equipo formado por Jorge Lazarte, René Antonio Mayorga y Carlos Toranzo.

(20) Encuesta "Valores Democráticos", La Paz: CAPEL, octubre 1991; Encuesta, "Participación y Abstención", La Paz: CAPEL, abril de 1993.

como ha ocurrido en el Perú, aunque entraña este peligro a mediano plazo si no se encaran reformas serias del sistema de organización interna y de la cultura política de los partidos aún fuertemente dependientes de figuras caudillistas. El MNR ha sido el único partido que en 1992 ha efectuado un proceso de democratización interna de vastos alcances. Por otro lado, una parte sustancial de los problemas de frágil representatividad y legitimidad de los partidos parecen residir fundamentalmente en los débiles nexos con sus bases sociales, que se refleja en el bajísimo grado de militancia política, y en apoyos y bases sociales bastante fluidos que se ha manifestado en una alta volatilidad electoral especialmente en los departamentos de La Paz y Cochabamba.

El proceso electoral de 1989 ha puesto claramente de manifiesto que el "centro político" ha demostrado síntomas de dispersión y debilitamiento de su representatividad evidenciando procesos de realineamiento político que parecen ser más de fondo que coyunturales. El MNR, ADN y el MIR concentraron entre sí aún la mayoría de los votos; sin embargo, ninguno de estos partidos ha superado por sí sólo el 25% de los votos. Frente a estos partidos "consolidados" en términos de la accidentada historia política boliviana ha surgido además entre 1988 y 1989 un fuerte movimiento populista contestatario formado por Conciencia de Patria (CONDEPA) y UCS que puede ser interpretado no sólo como un efecto de la relativa deslegitimación del "eje político" en los sectores populares predominantemente marginales, sino también como una amenaza potencial a la consolidación del sistema democrático. Es cierto que los nuevos movimientos populistas están insertos con distintos grados de profundidad en la institucionalidad legal y no desempeñan un rol explícitamente anti-sistema. Actúan dentro del orden establecido y no son actores políticos con objetivos dirigidos explícitamente a suplantar el sistema democrático. Pero representan un peligro a mediano plazo porque reproducen formas tradicionales antidemocráticas y corporativistas de hacer política y estimulan una visión asistencialista e instrumentalista de la política que va a contrapelo de la necesaria modernización del Estado.(21)

Sus estructuras institucionales son embrionarias o muy poco desarrolladas y giran exclusivamente en torno a un liderazgo paternalista y clientelista, mientras que sus pautas de acción política están arraigadas en una visión personalista de la democracia, vacía de principios normativos y fuertemente instrumentalista de acuerdo a la concepción de que la política es un intercambio simple de oferta de servicios materiales y beneficios simbólicos a los sectores populares por apoyo político. A la ilusión de protección y seguridad material que prometen y propagan los líderes populistas, se suma un tipo de relación con sus bases sociales que es puramente personalista. Sin embargo, sería un error meter dentro de un mismo saco a CONDEPA y UCS. El caso de CONDEPA es, por cierto, desde una perspectiva político-cultural más complejo. El liderazgo carismático, que ha

conquistado Palenque entre sus seguidores, se inscribe en una ideología que trasciende el populismo tradicional incorporando nociones y matices mesiánicos y utópicos de la mitología andina articulados en el "Jach'a Uru" ("el gran día en el que terminarán las penas y los sufrimientos").(22)

No obstante, ambos movimientos populistas constituyen fenómenos de politización "no política" de masas urbanas que han sido afectadas por la crisis económica y social, pero también responden a las debilidades de la representatividad de los partidos políticos relevantes que no han logrado o han perdido la capacidad de asimilar suficientemente los intereses de los sectores pobres y marginales ni tampoco los clivajes étnico-culturales. En el departamento de La Paz con una poderosa presencia del mundo aymara, CONDEPA ha utilizado un discurso populista cargado de elementos culturales étnicos y religiosos que son contrapuestos al mundo de la cultura k'hara y los "políticos blancos". Colocándose abiertamente fuera del antagonismo tradicional entre derecha e izquierda, CONDEPA recurre a elementos ideológicos muy heterogéneos entre los cuales, además de la dimensión mesiánica, sobresale la dicotomía "pueblo-explotadores" y la supuesta vía de desarrollo "endógena" en contraposición con el modelo de economía liberal orientada a los mercados de exportación de los partidos predominantes.

Una dimensión singular del liderazgo carismático de Palenque, que lo distingue de los otros líderes políticos, estriba en que se apoya en la institución tradicional del "compadrazgo". Es en cuanto "compadre" protector y comprensivo que Palenque se ha convertido en el eje de articulación política y afectiva con las masas de origen aymara urbanizadas y pertenecientes a la economía informal, y ha creado lazos íntimos de relación personal con sus bases sociales. Por otra parte, este proceso de conversión no ha seguido los canales normales de la gestación de un líder político. El ascenso de Palenque a la figura de "compadre" es el producto de una larga actividad de comunicador social, dirigida a los sectores populares. El salto a la política que se produce entre 1988 y 1989 en circunstancias bastante especiales con la decisión de fundar el movimiento de CONDEPA.(23) y la expansión de la influencia política en La Paz que se deriva de ahí, habría sido imposible sin la utilización sistemática e ingeniosa de los medios de comunicación que posee y controla Palenque. El "compadre" es entonces ante todo un fenómeno del ámbito de la comunicación que, después de largos años de actividad, se proyecta hacia el espacio político con un movimiento, cuyas posibilidades de emergencia se dieron con las brechas de descontento social y político que abrieron la NPE y los partidos que la sustentaron.(24) En síntesis, CONDEPA es un fenómeno de gran

(22) Joaquín Saavedra, Godofredo Sandoval, op.cit., p. 198s.

(23) Entre estas circunstancias la más importante fue la reacción popular que provocó la clausura de Radio Televisión Popular (RTP) de Palenque por el gobierno de Paz Estenssoro a raíz de que el programa "Debate Nacional" había acusado al presidente de estar involucrado en el apoyo al narcotráfico. En *Jach'a Uru: ¿La Esperanza de un Pueblo?*, donde se describe este contexto en detalle, Saravia y Sandoval afirman que la clausura de RTP hizo posible la irrupción política de Palenque (op.cit., pp. 162-172).

(24) Sobre la formación del movimiento de Palenque consultar la obra de Joaquín Saravia y Godofredo Sandoval, *Jach'a Uru: La esperanza de un pueblo?*. ILDIS, La Paz 1991, que destaca los elementos religiosos y simbólicos del discurso político de CONDEPA. Por su parte, Jorge Lazarte subraya las brechas y deficiencias de la re-

(21) Según Lazarte, los líderes de UCS y CONDEPA carecen de una convicción democrática y podrían poner al sistema democrático en situación crítica de gobernabilidad. Jorge Lazarte, "Partidos políticos e informalización de la política", en René Antonio Mayorga (coord.), op. cit., p. 84s.

complejidad puesto que en este movimiento se condensan y amalgaman, en un contexto de sincretismo cultural y político, dimensiones del populismo tradicional con elementos culturales y religiosos del mundo aymara.

UCS es un partido en muchos aspectos mucho más primario que su íntimo adversario, CONDEPA. Sus dimensiones ideológicas son de un simplismo extremo y se articulan en una apelación discursiva simple al trabajo, la honestidad y la justicia social. UCS carece de algo que podría calificarse como programa político mínimo. La ausencia de programa explicaría la práctica política de UCS cuyos elementos constitutivos, de acuerdo a Fernando Mayorga, son la flexibilidad táctica y la incertidumbre estratégica.(25)

Sin embargo, UCS tiene en términos organizativos un recurso inapreciable. Su líder, Max Fernández, emplea la estructura organizativa de su empresa cervecera como soporte de sus actividades de proselitismo habiéndose creado prácticamente una superposición casi completa entre las funciones de comercialización y distribución de la cerveza y los cargos de dirección de su movimiento político, que se compone ostensiblemente de disidentes de otros partidos. Max Fernández ha establecido relaciones puramente personalistas con sus "dirigentes" políticos y su trato con ellos es el de un patrón autoritario y arbitrario. La lógica empresarial de maximización de utilidades se superpone a la acción política de UCS y en el fondo la determina. En rigor, UCS no puede ser considerado como un partido político ni tampoco tiene perspectivas sólidas de convertirse en tal porque, en virtud de su extremo clientelismo y personalismo, lleva en sí el germen de su propia destrucción. Se trata de un movimiento típicamente patrimonialista y caudillista que se mueve alrededor de un líder que confunde la política con la conducción de su empresa cervecera y con sus veleidades y ambiciones personales de poder. El crecimiento político de UCS está entonces muy limitado por el poder del dinero que posee Fernández y depende de la explotación de las debilidades de sus adversarios políticos.

A mi criterio, el avance de los movimientos populistas significaría una peligrosa interrupción de los esfuerzos de modernización del sistema político. Este avance estaría en función de la disponibilidad política de sectores informales que no confían en los partidos grandes por la desconfianza y el elevado costo social que ha tenido la política económica para ellos, y también en función de los desacuerdos y las resistencias a reformas urgentes de las reglas de juego y las instituciones democráticas que ha demostrado el liderazgo "tradicional" del país.(26) Es posible también que un

---

representatividad política de los sectores populares como raíz del surgimiento tanto de CONDEPA como de UCS en "Notas sobre el palenquismo y el neopopulismo" en Presencia, La Paz, 9 de julio de 1989; y "Partidos políticos e Informalización de la Política", en René Antonio Mayorga, *Democracia y Gobernabilidad en América Latina*. Caracas: CEBEM, ILDIS, Nueva Sociedad 1992.

(25) Fernando Mayorga, *Max Fernández. La Política del Silencio*. La Paz: ILDIS, UMSS 1991, p. 126. Este libro ofrece el análisis más completo hasta ahora realizado sobre este movimiento populista.

(26) Sobre las relaciones entre los sectores informales y la política consultar el libro de Eliana Castedo Franco y H.C.F. Mansilla, *Economía informal y Desarrollo socio-político en Bolivia*. La Paz: CEBEM 1993, cap. II.3., pp. 125-144. Mansilla pone de relieve también la reproducción de los rasgos tradicionalistas del populismo tanto en CONDEPA como UCS y la precariedad de las relaciones de los sectores informales con los líderes de estos movimientos.

probable fortalecimiento de los movimientos populistas dé lugar a una nueva polarización política con los partidos o corrientes políticas del "centro" democrático que, mal que bien, apoyan una política de modernización del Estado. Las elecciones presidenciales y parlamentarias de junio de 1993 darán alguna respuesta a estos interrogantes.

## V. LOS PROBLEMAS DEL SISTEMA ELECTORAL Y LA LEGITIMIDAD DEL SISTEMA POLÍTICO

Si bien los procesos electorales han asegurado el rol de los partidos y así contribuido a las tendencias de consolidación del sistema democrático, el funcionamiento del sistema político no ha dejado de mostrar serias insuficiencias que, desde el inicio de la democratización, han provocado una serie de conflictos entre los partidos políticos, particularmente, en las elecciones de 1989. Estos conflictos tuvieron una 'doble causalidad' institucional: por una parte, el hecho de que la restauración de la democracia se produjo sobre la base del ordenamiento institucional previsto por la CPE de 1967 y por una ley electoral que fue promulgada en 1980 y reformada parcialmente en 1986; por otra parte, esta ley electoral no logró responder en aspectos fundamentales a las exigencias modernas de que los procedimientos electorales se basen en reglas de juego transparentes e inequívocas que aseguren la legitimidad de los resultados electorales y los mecanismos de conversión de votos en instancias legítimas de poder político.

En efecto, hubo una preocupante inestabilidad de las reglas de juego que se extendió más allá del propio proceso de transición que, como lo demuestran las experiencias de otros países de América Latina y Europa del Sur, se caracteriza por una penetrante incertidumbre política. Como subrayan Guillermo O'Donnell y Philippe C. Schmitter: "No sólo [las reglas del juego político] están en constante flujo, sino que usualmente son disputadas de modo arduo; los actores luchan no sólo para satisfacer sus intereses inmediatos y/o los intereses de aquellos a quienes pretenden representar, sino también para definir reglas y procedimientos cuya configuración determinará probablemente a los ganadores y perdedores en el futuro".(27)

Uno de los serios problemas de la consolidación democrática residía precisamente en los desajustes evidentes del sistema electoral y las prácticas antidemocráticas que ha alimentado la ley electoral. La Constitución Política del Estado (CPE) en sus artículos 219 a 227 dicta las normas generales del régimen electoral, cuyos procedimientos estaban fijados en la ley electoral de 1980 con las enmiendas de 1986. El régimen electoral se funda en el sistema de representación proporcional para la conformación de la Cámara de Diputados, cuya versión D'Hondt vigente desde 1967, fue modificada en 1986 por el doble cociente de asignación y participación para luego volver a ser reemplazada en 1991 por la versión Saint-Laguë de divisores impares. Los dipu-

---

(27) Guillermo O'Donnell and Philippe C. Schmitter, *Transitions from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*. Baltimore: John Hopkins University Press 1986, p. 6.

tados son elegidos desde 1956 en nueve circunscripciones plurinominales (según los nueve departamentos que componen la división administrativa del Estado) por este sistema de la representación proporcional, mientras que la Cámara de Senadores es conformada bajo el principio de la representación mayoritaria y territorial (cada departamento está representado por tres senadores) que favorece al mundo rural.(28)

Las reformas más importantes y también más negativas de 1986 estuvieron relacionadas con la composición de la Corte Nacional Electoral (CNE) y las Cortes Electorales Departamentales (CED), el método de conversión de votos en bancas basado en un doble cociente de asignación y participación, y el aumento de causales para la anulación de votos. Con la intención de reducir la atomización de los partidos y la dispersión de la representación política en la Cámara de Diputados debido al ingreso de pequeños partidos - un objetivo aceptable de las enmiendas -, se discutió entre el MNR, el MIR y la ADN a principios de 1986 la conveniencia de establecer un umbral a nivel nacional. ADN propuso un umbral del 5%, pero estos tres partidos lograron ponerse de acuerdo solo respecto a la propuesta del doble cociente presentada por el MIR.

El mecanismo del doble cociente para la conversión de votos en escaños en la Cámara de Diputados, que funcionó en los hechos como una barrera de representación contra los partidos pequeños, consistía en que sólo los partidos que obtuvieran un cociente de participación (igual al número total de votos válidos dividido por el número de escaños), podían participar en la asignación proporcional de los escaños. El cociente de asignación fue complementado con el mecanismo de distribución de las bancas restantes según los restos fuertes con la participación de todos los partidos. Sin embargo, es precisamente este art. 156 de la ley electoral el que por su ambigüedad sólo admitía "por la vía de la excepción" la distribución de las bancas restantes a los partidos minoritarios. Esta excepción podía ser hecha de acuerdo a las conveniencias del momento sólo con el consenso de los tres partidos fuertes (ADN, MIR, MNR) que, en virtud de las enmiendas, llegaron a ejercer el control sobre las CED y la CNE.

La falla decisiva de la modificación de esta ley residía en el hecho de que abría las puertas a la arbitrariedad de los intereses partidarios que controlaban las Cortes Electorales. De hecho, estas condiciones de arbitrariedad estaban ya dadas por la composición partidista y parcializada de las Cortes electorales que, al hacer de sus miembros jueces y partes a la vez, violaba un principio fundamental de la CPE que prescribe la independencia e imparcialidad de las Cortes Electorales. La tristemente célebre "**Banda de los Cuatro**" - un grupo de ADN y MIR que, ante la protesta del MNR, asumió el control de la CNE -, aprovechó las posibilidades de manipulación que le ofrecía la ley cometiendo escanda-

losas irregularidades como la abierta alteración y modificación de las actas y los cómputos electorales a favor de ADN y el MIR, y la anulación masiva de votos (5.67% de los votos sufragados). Por otra parte, en virtud del art.10 de la ley electoral que estipulaba el carácter definitivo, irrevisable e inapelable de las decisiones de la CNE, era imposible para los partidos afectados apelar contra la manipulación de los resultados electorales. Este art. de la ley electoral introducía así un grave conflicto de competencias y atribuciones respecto a lo establecido en la CPE y colocaba a la CNE por encima de la propia CPE al atribuirle competencias anti-constitucionales.

A todo esto había que añadir otras debilidades estructurales que arrastraba el sistema electoral desde el proceso de transición: la ausencia de un registro electoral permanente, la existencia de una cifra alta de indocumentados, sobre todo en las zonas rurales, que en las pasadas elecciones no han podido ejercer el derecho de voto, la falta de una ley de partidos que regule su desenvolvimiento, el obsoleto y lento sistema de cómputo que retrasaba hasta tres semanas el conocimiento público de los resultados oficiales de las elecciones, y la asignación también obsoleta de los escaños de diputados a cada departamento que se ha mantenido invariablemente desde 1967 a pesar de los grandes cambios demográficos y que perjudica notablemente a los departamentos del "eje central" (La Paz, Santa Cruz y Cochabamba).

## VI. EL DEBATE SOBRE LA REFORMA POLÍTICA

Por primera vez desde que comenzó la democratización del país y debido a los defectos del proceso electoral de 1989, las instituciones civiles y la opinión pública tomaron conciencia no sólo de las graves insuficiencias del sistema electoral prevaleciente y de las prácticas deslegitimadoras empleadas por los partidos políticos, sino también de los peligros que éstas implicaban para la legitimidad y la estabilidad del sistema democrático. Casi inmediatamente se desató una impresionante ola de críticas y una enorme presión de instituciones de la sociedad civil. La iglesia católica, los comités cívicos regionales, los medios de comunicación, los empresarios y los sindicatos demandaron la urgente reforma del sistema electoral y de la CPE así como la modernización de los partidos.

Una de las críticas de mayor peso fue que los partidos, siendo los actores fundamentales del proceso democrático, estaban convirtiéndose paradójicamente en barreras contra la estabilidad y la modernización del sistema político. Era evidente que las fallas estructurales no residían sólo en el sistema y la ley electorales, sino también en los comportamientos de los partidos grandes que impusieron su sectarismo y sus intereses de poder de corto plazo en las Cortes Electorales. Era innegable que eran los mismos partidos los responsables directos de la pérdida progresiva de confianza de la ciudadanía en sus líderes y el funcionamiento del sistema democrático. De esta manera, las debilidades institucionales y las pautas antidemocráticas de los partidos se daban de la mano condicionándose mutuamente y ponían de manifiesto la emergencia de una situación potencialmente

(28) Históricamente las leyes electorales más importantes de Bolivia han sido las de 1924, 1952 y 1980. La nueva ley electoral de 1991, con la propuesta adicional de la ley de necesidad de la reforma constitucional de marzo de 1993 de establecer el doble sistema de voto en circunscripciones uninominales y plurinominales para la Cámara de Diputados, es la innovación más importante de las últimas décadas.

crítica: lo que estaba en verdad en tela de juicio eran las reglas de juego fundamentales para la legitimación democrática del poder. Mientras que en una democracia estable conviven la garantía y certeza institucional de las reglas de juego, que respetan todos los actores políticos y sociales relevantes, con la ineludible incertidumbre de los resultados del proceso democrático, en la situación que vivió Bolivia llegaron a confluír dos graves incertidumbres: no sólo la de los resultados del proceso democrático, sino también, lo que era aún peor, la de las reglas de juego. Bolivia estuvo atrapada en el dilema del prisionero.

El conflicto desencadenado por los procedimientos de desembozada manipulación de los resultados electorales fue entonces una de las dimensiones más disruptivas que fueron incubándose en el sistema político cuando las relaciones entre el gobierno y el MNR empezaron a deteriorarse debido a una peligrosa recaída en la política de confrontación a partir de agosto de 1989. Al cuestionamiento del régimen electoral se vino entonces a sumar un conflicto de poderes entre la Corte Suprema de Justicia y el poder ejecutivo que desnudó gravemente la fragilidad institucional y las contradicciones del sistema político irresolubles por el conflicto de competencias inherente a la CPE.(29)

Pocas semanas después de las elecciones de mayo de 1989, la presión generalizada por el descontento con los ilegítimos procedimientos aplicados en la Corte Nacional Electoral tuvo un primer resultado en el compromiso asumido por los partidos importantes con la mediación de la iglesia católica para modernizar el sistema político y adoptar las reformas necesarias de la ley electoral y la CPE. Se desplegó desde entonces un debate público en el cual participaron tanto dirigentes de los partidos como miembros de los medios de comunicación y otras instituciones civiles. Presionados por la sociedad, los partidos empezaron a plantear entonces una serie de reformas que se discutieron en comisiones especiales y sesiones de Congreso Extraordinario durante 1990 que, sin embargo, no llevaron a resultados positivos por la ausencia de acuerdos básicos sobre los aspectos concretos, la amplitud y la modalidad de las reformas institucionales.(30)

En esta etapa del debate y la polémica se pusieron sobre la mesa una amplia variedad de temas y problemas que ponían en evidencia la profundidad y la extensión de las reformas requeridas:

- el art. 156 de la ley electoral y el cuestionamiento del doble cociente, sobre todo, por los partidos pequeños que planteaban la necesidad de volver a un sistema de representación proporcional mas amplio;
- el art. 90 de la CPE y el cuestionamiento de la legitimidad del Congreso para elegir al presidente de la República;

- el cambio de la composición de las Cortes electorales para garantizar su autonomía e imparcialidad;
- la validación de los votos en mesa y la reducción sustancial de los motivos de anulación de votos;
- el establecimiento de un registro electoral permanente;
- el doble voto a través de la separación del voto por la presidencia del voto por senadores y diputados;
- la ampliación del período gubernamental de cuatro a cinco años;
- la reducción de la edad de los electores de 21 a 18 años;
- la redefinición de los distritos electorales mediante la introducción de circunscripciones uninominales y plurinominales; y
- la eliminación de la contradicción entre la CPE y las atribuciones de la CNE establecidas por la ley electoral.

La primera fase de la polémica en 1990 se concentró en el problema de la elección presidencial. La elección parlamentaria de Paz Zamora, que había ocupado el tercer lugar en los cómputos, produjo un descontento nada desestimable tanto en el MNR como en sectores de la población que votaron por los candidatos del MNR e incluso de ADN. No sólo el MNR, sino también el propio AP pusieron en duda la legitimidad de la atribución parlamentaria de elegir al presidente en caso de no existir mayorías absolutas. Las encuestas patrocinadas por el ILDIS darían la razón a todos aquellos que rechazan la legitimidad del Congreso en la elección presidencial a pesar de que el art. 90 de la CPE fue aplicado sin serias objeciones en ocasión de la elección de Siles Zuazo y Paz Estenssoro.

El argumento fundamental de influyentes líderes del AP como Oscar Eid y comentaristas políticos como Carlos Mesa contra la dimensión parlamentarista de la CPE se ha sustentado en supuestos y apreciaciones inconsistentes que resumían una posición acrítica sobre el rol del presidente en nuestro sistema de gobierno y además no tomaban en cuenta las tendencias fundamentales del sistema político. En primer lugar, se sostenía que el art. 90 no respeta el principio de que el pueblo es el origen del poder político. En segundo lugar, se arguía que las 'mediaciones' de los partidos políticos y el Parlamento 'suplantan' la decisión y la voluntad popular suprimiendo así el voto directo como único procedimiento válido para la elección legítima del presidente. MacLean afirmó, por ejemplo, que "la clase política" estaba actuando "al margen de la decisión del voto ciudadano".(31)

Esta argumentación, que cuestionaba drásticamente la legitimidad de la representación parlamentaria y la atribución constitucional legítima del Congreso de elegir al jefe

(29) René Antonio Mayorga, "Gobernabilidad en entredicho: Conflictos institucionales y sistema presidencialista", en René Antonio Mayorga (coord.), *Democracia y Gobernabilidad: América Latina*. Caracas: CEBEM, ILDIS, Nueva Sociedad 1992.

(30) Cf. Varios Autores, *Debate sobre la Reforma del Sistema Político*. ILDIS, La Paz 1990.

(31) Declaraciones de Ronald MacLean en La Razón, La Paz, 29 de octubre de 1991.

del Estado prescrita en el art. 90 de la CPE, era reforzada con la idea de que era necesario evitar los arreglos 'espúreos' y las engorrosas 'maniobras' postelectorales 'a espaldas del pueblo' para la formación de los gobiernos democráticos. Por último, se concluía que la ciudadanía no sólo debería votar, sino también elegir al presidente; es decir, que el ganador en las elecciones generales debería convertirse en presidente de la república. En relación a este último aspecto, se dividían las posiciones entre defensores del principio de mayoría relativa o simple y defensores de la segunda vuelta electoral.

Los debates y los enfrentamientos entre el gobierno y la oposición no tuvieron resultados positivos puesto que el AP se inclinó a una opción de reforma que contemplaba la simple mayoría para la elección directa del presidente, mientras que el MNR prefería la segunda vuelta. Al margen de que los partidos no pudieron ponerse de acuerdo sobre la necesidad imperiosa de vincular la reforma de la ley electoral a la reforma de la CPE, ninguna de estas alternativas podía lograr los dos tercios de votos necesarios para la modificación del Art. 90. De esta manera, fueron infructuosas las comisiones y las sesiones parlamentarias para cumplir con el compromiso adquirido en 1989. Los partidos dieron la impresión de no preocuparse por reformas serias del sistema político, sino por sus perspectivas particularistas de control del poder atascándose entonces en cálculos de ventajas inmediatas que las reformas electorales les podían haber brindado. El hecho de que la polémica girase casi exclusivamente en torno del procedimiento de elección presidencial determinó que cuestiones relevantes de la reforma electoral como la recomposición de las Cortes electorales quedaran virtualmente en suspenso.

El único consenso implícito fue la tácita intención de reafirmar el sistema presidencialista de gobierno continuando así nuestra tradición "cesarista" y contradiciendo la práctica racional que los liderazgos de estos mismos partidos empezaron por desarrollar al establecer pactos políticos que respondían de forma más adecuada a la realidad de las correlaciones de fuerza en el sistema multipartidista boliviano y a la necesidad de asegurar la gobernabilidad del sistema democrático mediante sólidas mayorías parlamentarias. Los liderazgos de ADN, el MNR y el MIR adoptaron sin excepción una peligrosa actitud de desconocimiento de la legitimidad de sus propios gobiernos al poner en cuestión la relevante dimensión parlamentarista de la CPE y plantear una contradicción irresoluble en el ámbito de la **dualidad de legitimación**, es decir, la legitimidad tanto del presidente como del parlamento, que caracteriza a los sistemas presidencialistas.(32)

Se impuso pues la tendencia a subestimar la legitimidad del Congreso reforzando el principio de que sólo la figura presidencial es la representación legítima del pueblo. La "clase política" cayó en la peligrosa y autodestructiva actitud de desvirtuar la política de negociaciones y pactos

(32) Sobre la legitimidad dual véase Juan Linz, "Democracia: Presidencialismo o Parlamentarismo? Hace alguna diferencia?", en Oscar Godo (ed.), *Hacia una democracia moderna: La opción parlamentaria*, Ed. Universidad Católica de Chile, Santiago 1990.

presentándola como un juego vulgar y sórdido de maniobras y componendas que distorsionan la voluntad popular. Surgió así una curiosa contradicción entre la práctica interpartidaria y parlamentarista real de los compromisos y acuerdos para la constitución de gobiernos estables y el "espíritu" presidencialista que deriva la legitimidad presidencial únicamente del voto directo.

En diciembre de 1990, una reunión inédita en la historia del país - que congregó a la CEPB, la COB, los comités cívicos, los medios de comunicación y la iglesia católica - culminó en una exhortación a los partidos políticos para que retomen las negociaciones para la reforma de la CPE y la ley electoral. También los organismos internacionales como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo manifestaron su preocupación por la paralización de las reformas que incidía negativamente en la estabilidad del sistema político y bloqueaba otras importantes iniciativas de ley referidas a las inversiones y la reorganización del Estado.

Estas reiteradas presiones han llevado, en efecto, a que los partidos de gobierno y la oposición retomen el curso de las negociaciones. Se logró superar el peligroso distanciamiento entre ambos que había dominado el escenario político desde agosto de 1989.(33) Finalmente en febrero de 1991 se suscribió un **trascendental acuerdo político** entre los partidos políticos con representación parlamentaria para iniciar las urgentes reformas del sistema electoral y del poder judicial así como impulsar el proceso de descentralización.

Este acuerdo en su parte relativa a la reforma electoral puede ser calificado de trascendental puesto que por primera vez los partidos políticos arribaron a un consenso amplio sobre la redefinición de las reglas claves del juego político con el objetivo de eliminar o reducir al mínimo los tradicionales vicios del fraude y la manipulación de los resultados electorales. Con este compromiso sobre las reglas de juego, se adoptaron en el Congreso Extraordinario de mayo y junio de 1991 decisiones fundamentales que introdujeron algunos cambios sustanciales en la ley electoral que tendrán efectos de consolidación y modernización institucional.(34)

## VII. LA REFORMA DE LA LEY ELECTORAL DE JUNIO DE 1991 Y LAS TENDENCIAS DEL SISTEMA MULTIPARTIDISTA

Aunque estos acuerdos fueron alcanzados evadiendo aspectos conectados con el problema apremiante de la reforma constitucional - indispensable para modificar aspectos de controversia del régimen electoral como la exclusión de personas menores de 21 años -, la reforma de junio de 1991 suprime las dimensiones perniciosas de la ley electoral de

(33) Cf. René Antonio Mayorga, "Gobernabilidad en entredicho: Conflictos institucionales y sistema presidencialista", en René Antonio Mayorga (coord.), *Democracia y Gobernabilidad: América Latina*. Caracas: CEBEM/ILDIS/Nueva Sociedad 1992.

(34) Sobre la significación y el contexto en el cual se produjo el Acuerdo de febrero de 1991 se puede consultar el análisis de Jorge Lazarte, "Coyuntura Política", Müller & Asociados, Informe Confidencial, No. 61, Marzo 1991, pp. 8-12.

1980 y sus enmiendas de 1986. Los **aspectos fuertes y positivos de esta reforma** son, a mi criterio, las siguientes:

- la conformación de Cortes electorales imparciales, compuestas por personalidades independientes de los partidos y elegidas por dos tercios de votos por el Parlamento, con excepción del representante del poder ejecutivo que es nombrado directamente por el presidente de la República;

- la validación del voto en mesa y la supresión de cualquier posibilidad de que las Cortes Electorales "fabriquen" resultados favorables a ciertos partidos;

- la eliminación del doble cociente en la asignación de escaños en la Cámara de Diputados.

Como aspectos negativos de los cambios introducidos habría que mencionar la insistencia en un sistema de representación proporcional que fortalece la participación electoral de los partidos pequeños y podría alimentar innecesariamente la fragmentación del sistema de partidos y la dispersión de la representación parlamentaria.

Mientras que el sistema prevaleciente hasta las elecciones de 1985 fue el de la representación proporcional según la variante de D'Hondt (con este sistema, partidos que obtenían, por ejemplo, el 1.2% de votos lograban de uno a tres escaños en la Cámara de diputados como en las elecciones de 1980 y 1985), los partidos decidieron introducir la variante pura de Saint-Laguë de divisores impares, que, como se sabe, favorece aun más a los partidos pequeños.(35) Además en las discusiones previas a las reformas tampoco se reconsideró la pertinencia de establecer un cierto umbral para contrarrestar los efectos dispersivos de este sistema de representación proporcional.

Sin lugar a dudas, es un alto riesgo que se siga persistiendo en un sistema electoral que es débil por sus escasos efectos reductivos sobre el sistema de partidos; es decir, que, al alimentar el fraccionamiento partidista, atenta contra la coherencia misma del sistema de partidos.(36) Sin embargo, podemos constatar que el número efectivo de partidos que obtienen representación parlamentaria se ha ido reduciendo notablemente desde las elecciones generales de 1985 de 10 a 5 partidos y/o coaliciones (Anexo, Tabla II).

Al margen de esto, es preocupante que la reforma de junio de 1991 no haya contemplado problemas importantes como la modificación del sistema de plancha completa y de la magnitud de los distritos electorales, y el establecimiento de un umbral de representación, aunque sí se ha tomado en

consideración la urgente reasignación del número de bancas de diputados por departamentos que se llevaría a cabo después de que se tengan los resultados definitivos del censo general de población realizado en junio de 1992. Aprobada la ley de necesidad de la reforma constitucional en marzo de 1993, el Congreso tendrá que analizar en una comisión interpartidaria estos y otros temas controvertidos que la reforma de la ley electoral no pudo considerar en esta oportunidad.(37) Es también un aspecto muy negativo que la reforma del sistema electoral haya soslayado los problemas que conlleva el mecanismo de representación proporcional basado en el método de Saint-Laguë que estimula el ingreso al Congreso de partidos muy minoritarios y, de esta manera, la dispersión de la representación parlamentaria.

En Bolivia se ha impuesto entonces una desproporción notable entre partidos electorales y partidos parlamentarios. La concentración de la representación parlamentaria en los partidos o frentes grandes ha inducido a la mayoría de los partidos pequeños, especialmente de orientación marxista e indigenista, ha preocuparse celosamente por conservar un principio de representación proporcional pura en el marco de un sistema de partidos que está aún lejos de alcanzar un nivel de modernización y estructuración deseables debido en gran parte a la influencia decisiva del sistema presidencialista mismo y las prácticas patrimonialistas. El sistema electoral seguirá entonces favoreciendo la fragmentación de los partidos. Como sostiene Lijphart, aunque todos los sistemas electorales tienden a sobrerrepresentar a los partidos más grandes y a subrepresentar a los más pequeños,(38) parece cierto que sólo una estrategia deliberada para fortalecer la representatividad de los partidos y una evolución de las preferencias electorales favorable al multipartidismo moderado, que respondería a las demandas de la sociedad por un sistema más concenocentrado de partidos como lo demuestran varias encuestas, mitigarán los **efectos no-reductivos** de este sistema electoral que responde a un sistema político con tendencias a la dispersión de los partidos, aunque menos fuertes que en el pasado.

**El sistema electoral de representación proporcional personalizada** de origen alemán (erróneamente llamado 'mixto') que combina distritos uninominales con distritos plurinominales es, a mi criterio, una alternativa viable y eficaz para aumentar la representatividad de los partidos. De lo que se trata es modificar la lista cerrada o plancha completa de candidatos a la cámara de diputados - que hasta ahora han sido seleccionados usualmente por los jefes de los partidos de acuerdo a criterios patrimonialistas y financieros - mediante un mecanismo que combine la representación proporcional en distritos plurinominales con lista cerrada (para ocupar un 50% de las bancas) y la pluralidad en distritos uninominales con listas abiertas (para ocupar el restante

(35) Cf. Arend Lijphart, "The Political Consequences of Electoral Laws, 1945-1985", *American Political Science Review*, Vol. 84, no. 2, June 1990, p. 484s. Cuando se firmó el acuerdo de febrero de 1991 titulado "Los Partidos Políticos a la Nación" (Presencia, 6 de febrero de 1991), los dirigentes de los partidos que participaron en la redacción del texto, demostraron su exigua experiencia y conocimiento de las variantes existentes en el sistema de representación proporcional. En el punto 1.e del acuerdo referido a la representación de las minorías, se introduce una enorme confusión afirmando lo siguiente: "Para garantizar la lectura inequívoca de la legislación referente a la participación de las minorías políticas, se aplicará la fórmula D'Hondt (divisores impares)". Sin embargo, se sabe que esta fórmula es la de divisores correlativos 1, 2, 3, 4, 5, etc.

(36) Véase Giovanni Sartori, "La influencia de los sistemas electorales", en Maurice Duverger y Giovanni Sartori, *Los sistemas electorales*, CAPEL, San José 1988. También Juan J. Linz, "Presidencialismo o Parlamentarismo: ¿Hace una diferencia?", en Oscar Godoy (ed.), op.cit., p. 91.

(37) A principios de marzo de 1993 se introdujeron nuevas modificaciones en la Ley Electoral de junio de 1991. Pero las 26 modificaciones son de orden procedimental: se refieren, por ejemplo, al procesamiento de demandas de inhabilitación de candidatos, fijan normas para la repetición de la votación en mesas donde se la haya anulado o se eliminan los certificados de bautizo y nacimiento como documentos válidos para la inscripción al Registro Electoral (*La Razón*, 3 de marzo de 1993, p.9)

(38) Arend Lijphart, *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*. New Haven and London: Yale University Press 1984, p. 159.

50%) que permite el voto personalizado y la ventaja de que los representantes elegidos en estas circunscripciones tendrían que estar directamente vinculados a sus distritos aumentando así la capacidad de representación de los partidos y los nexos entre representados y representantes. Pero no hay que olvidar que este sistema de doble voto en Alemania (cada elector tiene dos votos) no deja de ser proporcional puesto que la asignación de escaños a los partidos se determina restando del número de escaños asignados a las listas completas de los partidos por Estados Federales el número de escaños obtenidos en las circunscripciones uninominales. De esta manera, el sistema de representación proporcional mantiene la prioridad, pero es en cierta medida rectificado por el sistema de simple mayoría.(39)

Al introducir este sistema electoral en Bolivia, los departamentos tendrían que ser divididos en un número determinado de circunscripciones uninominales para definir el número de primeros votos, y el país entero a su vez tendría que transformarse en un distrito plurinominal unitario para la asignación de escaños sobre la base de las planchas completas de los partidos. Otra ventaja adicional de este sistema es que no se pondría en peligro - lo que ocurriría con el voto preferencial - la coherencia necesaria en el contexto nacional que deben mantener los partidos para ser instituciones eficaces a nivel legislativo y gubernamental. Por otra parte, un **umbral de representación** del 3%, como ahora propone el MNR, podría ser suficiente para contener los apetitos de personajes y grupúsculos cuyas ambiciones de figuración política están en relación directa con la vaguedad y futilidad de sus propuestas, y en relación inversa a su capacidad de representación.

En Bolivia la tendencia predominante hacia el multipartidismo moderado se ha fortalecido paradójicamente "a pesar de" y no en virtud del sistema electoral, lo cual no significa subestimar la importancia de disponer de un sistema electoral adecuado. En otros términos, el sistema de representación proporcional ha estimulado la aparición recurrente de 'partidos' electorales insignificantes, pero esta tendencia hacia la fragmentación ha sido contrarrestada por un proceso de concentración de los partidos con efectiva presencia e influencia parlamentaria que han experimentado sustanciales cambios en sus criterios ideológicos y pautas de acción política hacia una democracia de consenso.

Es verdad que el ascenso de los movimientos neopopulistas suscitan el riesgo de la política de la superoferta sobrecargando y desorganizando al Estado, planteando ideas políticas confusas y alentando expectativas insostenibles. Sin embargo, tampoco se puede descartar que la continuidad del propio proceso de consolidación democrática y, sobre todo, la de una política de coaliciones entre los partidos del "centro democrático" o entre uno de ellos y un partido de esa nueva izquierda moderada como el MBL lleve a la

(39) Cf. Dieter Nohlen, *Wahlssysteme der Welt. Daten und Analysen*. München: Piper Verlag 1978, pp. 299-313. La edición española apareció bajo el título de *Sistemas Electorales del Mundo*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales 1981. En América Latina, ha sido Venezuela el único país que, en el marco de una reforma del Estado, ha aprobado en 1989 el sistema proporcional personalizado que deberá aplicarse por primera vez en las elecciones parlamentarias y presidenciales de 1994.

solución del problema de integrar o neutralizar políticamente estos movimientos, en particular el de UCS sobre la cual no puede existir ninguna duda acerca de su total indigencia programática e inconsistencia política. Las alternativas están abiertas.

Sea como fuere, las tendencias predominantes, que se observaban en el umbral de las elecciones presidenciales de junio de 1993, apuntan a la preservación de los rasgos estructurales fundamentales del sistema multipartidista boliviano que tienen efectos sustanciales directos sobre el sistema de gobierno de origen y sustento parlamentario:

- el número de cinco partidos relevantes;
- el pluralismo moderado (aunque con ese gran factor de distorsión e incertidumbre que es UCS);
- la persistencia de mayorías relativas o "minorías naturales";
- la concentración de la representación parlamentaria en cinco partidos;
- la vigencia de un formato tripartidista, es decir, de tres actores fundamentales o de una tríada de partidos que tienden a decidir la conformación de los gobiernos en la arena parlamentaria (en estas elecciones, como revelan las encuestas realizadas, serán el MNR, el AP y la UCS);
- la formación de coaliciones gubernamentales y parlamentarias bipartidistas.(40)

Una de las tesis centrales de este ensayo ha sido que la democracia boliviana entró en la etapa de consolidación bajo supuestos institucionales deficientes y precarios. Sin embargo, con la estabilidad política lograda pasaron a primer plano problemas de reforma e ingeniería político-institucional para los cuales los partidos y sus líderes no estaban preparados.

Por primera vez en la historia democrática de Bolivia se puede decir que - después de los grandes conflictos entre el gobierno y la oposición -ha aparecido una coyuntura crucial para la posibilidad de una **política constitucional**(41), es decir, de una política de reforma institucional que modifica el marco constitucional y las reglas de juego del sistema político, en una coyuntura que encierra muchos problemas e incertidumbres, pero no es crítica para la supervivencia del sistema democrático. Tanto en las instituciones de la sociedad civil, que tuvieron más claridad sobre la urgencia de las reformas, como en los partidos políticos, existe ahora una clara conciencia acerca de que la consolidación de la democracia no avanzará ni se crearán condiciones de gobernabi-

(40) Estas características cumplen con la clásica definición del sistema de pluralismo moderado de Giovanni Sartori en su obra *Partidos y Sistema de Partidos*, I. Madrid: Alianza Editorial 1987, p. 227: "En síntesis, un sistema de pluralismo moderado se caracteriza por: i) una distancia ideológica relativamente pequeña entre sus partidos importantes; ii) una configuración de coalición bipolar, y iii) una competencia centrípeta".

(41) Utilizo este término en el sentido que le da Ralph Dahrendorf en *Reflections on the Revolution in Europe*. London: Chatto & Windus 1990, p. 30s. Dahrendorf entiende la "política constitucional" en tanto política que configura el marco constitutivo de la sociedad y sus formas institucionales. Distingue esta política de la "política normal" en la cual se trata de tomar opciones y decisiones por los intereses y las preferencias dentro del marco constitutivo.

lidad sólidas si no se aborda el problema del fortalecimiento de las instituciones democráticas. El contexto actual impone pues reformas sustanciales porque los partidos políticos y el parlamento han sufrido una disminución de su credibilidad por los problemas, cada vez más generalizados en América Latina, como la débil capacidad de gestión del aparato estatal, la persistencia de liderazgos clientelistas irresponsables y también la expansión preocupante de la corrupción estatal en el régimen del AP. La ciudadanía no está más dispuesta a aceptar que la política sea sinónimo de asalto a los recursos del Estado.

Similar relevancia adquiere la dimensión normativa de la democracia que fue deteriorada por la acción predominantemente instrumentalista de políticos que no someten sus ambiciones de poder a las reglas de juego que supone el sistema democrático poniendo en práctica una visión primaria y eminentemente corrupta de la política como acceso al control del aparato estatal para el uso arbitrario del poder y la distribución indiscriminada de prebendas y privilegios.(42)

Los conflictos institucionales y políticos generados por el proceso electoral de 1989 replantearon esta dimensión normativa y la urgencia de tener reglas de juego coherentes y transparentes y, por supuesto, actores políticos que se ajustan a ellas. Se demostró en una experiencia concreta bastante negativa que la ley electoral de 1980 con las enmiendas de 1986 no ofrecieron procedimientos adecuados para garantizar la legitimidad del sistema democrático. Por el contrario, el sistema electoral instaurado con estas enmiendas era complicado y abierto a las trampas y la arbitrariedad. Por esta razón, los cambios adoptados por el Congreso en la ley electoral en 1991 son un paso significativo aunque sean todavía incompletos y no solucionen todos los problemas subyacentes al sistema electoral y a la CPE.

Es cierto que no es ni aconsejable ni tampoco realizable una reforma integral del sistema vigente de acuerdo a esquemas ideales. La experiencia histórica de los países democráticos - el caso contemporáneo de Italia es muy ilustrativo - demuestra ampliamente lo difícil que es modificar un sistema político y un sistema electoral.(43) Sin embargo, la cuestión de la representatividad - que es de fondo en un país con grandes diversidades y tensiones regionales y étnico-culturales - no puede ser resuelta de manera efectiva conservando un sistema de proporcionalidad que ha conducido tradicionalmente a la fragmentación del sistema de partidos y a la formación de gobiernos débiles con oposiciones parlamentarias fuertes que impedían las funciones gubernamentales y legislativas.

La reforma no ha contemplado - por falta de perspectivas y acuerdos de mayor amplitud y por la correlación de fuerzas existente - la importancia de afianzar un sistema multipartidista moderado basado en desplazamientos bipo-

lares entre gobiernos de coalición(44) que el proceso de re-democratización fue creando al margen de los efectos dispersivos del sistema electoral. Entre 1979 y 1989 han participado en las elecciones presidenciales un total de 28 partidos y frentes políticos: 8 en 1979, 13 en 1980, 18 en 1985 y 10 en 1989. No obstante, la relevancia política o sea el "potencial de gobierno" y la capacidad de coalición de los partidos,(45) han estado concentrados a lo largo de estas cuatro elecciones en una **estructura de tríada partidista**, es decir, sólo en 3 de estas fuerzas políticas que, usualmente en alianzas de diverso tipo con partidos menores, lograron conquistar conjuntamente cerca del 84% de las bancas parlamentarias: UDP, MNR, ADN en 1979 y 1980; ADN, MNR y MIR en 1985 y 1989. Todo indicaba que en la elecciones de 1993 no irían a producirse variaciones en la estructura triádica misma salvo la diferencia notable que la UCS podría hacer compañía al MNR y a la AP ingresando así al juego de negociaciones para la elección del próximo presidente.

### VIII. EL "PRESIDENCIALISMO PARLAMENTARIZADO": VIRTUDES Y DEBILIDADES

Como ya he señalado, un tema relevante de los debates fue el de la modificación del art. 90 de la CPE. Los líderes de los partidos y la abrumadora mayoría de comentaristas políticos adoptaron posiciones superficiales, ya sea débilmente fundamentadas o sea dictadas por cálculos inmediatos, que se inclinaban por la fácil opción de fortalecer el sistema presidencialista y eliminar los elementos positivos del "**presidencialismo parlamentarizado**" que caracteriza al sistema político y la CPE. El AP y el Movimiento Bolivia Libre (MBL) mantuvieron el criterio inconsistente y peligroso de que el mecanismo de mayoría relativa respondería al principio de "respeto de la voluntad popular". La Izquierda Unida (IU) y el MNR, sin preocuparse por tomar en cuenta las experiencias negativas de este sistema en América Latina, plantearon entonces el mecanismo de la segunda vuelta para restablecer el principio directo de elección del presidente por el voto popular. Sin embargo, el MNR fue el primero que tuvo posteriormente el acierto de distanciarse de esta posición ratificando con algunas sugerencias de modificación importantes el actual mecanismo previsto por el art. 90 de la CPE.

¿Cuáles habrían sido los **efectos perversos** sobre el sistema democrático si se aprobaba el mecanismo de la **mayoría relativa**? A mi modo de ver, el primer efecto destructivo de la elección del presidente por mayoría relativa habría sido debilitar seriamente al poder ejecutivo pues no hace posible la mayoría parlamentaria necesaria para gobernar. Es preciso recordar que esta fue la situación que se presentó con el gobierno de la UDP y también con el go-

(42) Cf. H.C.F. Mansilla, "Elites Políticas, Cultura Política y Gobernabilidad", Ponencia presentada al Seminario Internacional "Problemas de Gobernabilidad en Bolivia y América Latina", organizado por CEBEM e ILDIS, La Paz, Bolivia, 16-17 de mayo 1991.

(43) Cf. Giovanni Sartori, "Le riforme Istituzionale Tra Buone E Cattive", *Rivista Italiana di Scienza Politica*, vol. XXI, nr. 3, dicembre 1991.

(44) Giovanni Sartori, "La influencia de los sistemas electorales", en Maurice Duverger, Giovanni Sartori, *Los Sistemas Electorales*. San José: CAPEL 1988, p.74.

(45) "Potencial de gobierno" es una categoría utilizada por Giovanni Sartori en su obra *Partidos y Sistemas de partidos*. Madrid: Alianza Editorial 1987, p. 156 para evaluar el peso político de un partido en un sistema multipartidista en el cual las mayorías gubernamentales se forman por coaliciones.

bierno de Allende en Chile y durante la primera presidencia de Belaúnde en el Perú.

Los que abogaban por el principio de mayoría relativa omitieron y aún omiten en una cuestión crucial: ¿Tendría un presidente elegido por una mayoría relativa de 25% o 35% una legitimidad razonable y aceptable para gobernar? Sostener, como lo hacían los miembros del gobierno actual, que se pueden hacer pactos de gobierno después de la elección presidencial, es ingenuo dado el hecho que en un régimen presidencialista, en el cual el juego político es de sumacero, las perspectivas de negociación política para los partidos de oposición fuertes que podrían participar en un gobierno de coalición son desfavorables una vez que se ha elegido al presidente y al partido de gobierno. Los partidos de oposición con capacidad de coalición no tendrían razones o incentivos valederos para establecer acuerdos parlamentarios y facilitar la acción del gobierno, y se inclinarían más bien por el enfrentamiento con el gobierno que por una política de compromisos. La experiencia del Pacto por la Democracia entre el MNR y la ADN, que se estableció después del nombramiento de Paz Estenssoro como presidente de la república por el congreso, es un caso único y, por muchas razones, es improbable que se repita. La construcción de alianzas parlamentarias para la formación de un gobierno a través de la decisión congresal otorga, por el contrario, espacios de negociación más amplios y perspectivas estables de gobierno.

Además es un verdadero contrasentido aplicar el mecanismo de mayoría simple en el contexto de un sistema multipartidista y de un sistema electoral de representación proporcional para la cámara de diputados bastante permisivo. Los sistemas políticos en Europa y América Latina, como Inglaterra, Venezuela, Colombia o Costa Rica, donde ha prevalecido el principio de pluralidad para la elección de los gobiernos, tienen un sistema bipartidista o multipartidista de tendencia bipolar que generan mayorías absolutas o bien mayorías relativas fuertes.

**El efecto perverso más grave de tal sistema** sería la virtual destrucción del avance más notable logrado en el proceso democrático: la política de negociaciones y acuerdos que hizo posible los pactos y las coaliciones parlamentarias y gubernamentales. El sistema de mayoría simple sin su correlato de sistema político bipartidista y de escrutinio mayoritario supone negar esta lógica democrática y habría constituido una operación de alto riesgo para poner fuera de vigencia la democracia pactada que ha demostrado ser el instrumento político adecuado para fortalecer las condiciones de gobernabilidad del sistema democrático en Bolivia.

Es indispensable destacar que el sistema político boliviano ha planteado, desde el comienzo del proceso de democratización, **dos realidades estructurales incontrovertibles** que durante mucho tiempo la mayoría de los líderes políticos se han resistido tercamente a reconocer y que no podrán ser alteradas ni a mediano ni a largo plazo. Por un lado, la tan manida "voluntad popular" se escinde en múltiples opciones electorales; es decir, la rousseauniana "voluntad del pueblo" no se ha expresado en términos de votos con una clara mayoría absoluta a favor de alguna

fuerza política. Al contrario, desde el comienzo del proceso democrático, el "pueblo" ha manifestado en todas las contiendas electorales su poca predisposición a apoyar a algún partido por mayoría absoluta y a manifestar una voluntad mayoritaria decisoria para la elección presidencial directa.

Por el otro lado, y como resultado lógico de lo anterior, los procesos electorales desde 1979 han demostrado con suficiente contundencia que no han sido decisorios para la conformación directa de los gobiernos democráticos por el voto popular. Después del desastre de la UDP, esta irrefutable realidad ha estimulado un proceso de aprendizaje en segmentos decisivos de la clase política por el cual se llegó a admitir la necesidad de formar mayorías parlamentarias sustentadas por acuerdos entre partidos políticos, lo cual no hace al sistema menos democrático. Por lo tanto, si no existe en Bolivia la posibilidad de que las elecciones presidenciales forjen una mayoría absoluta para la elección directa del presidente, es absolutamente legítimo el mecanismo que permite el art. 90 de la CPE de construir la voluntad mayoritaria a través de acuerdos interpartidarios y coaliciones gubernamentales. En el fondo, la capacidad de conformar alianzas parlamentarias y coaliciones de gobierno son requisitos sustanciales legítimos de la consolidación democrática en un sistema político multipartidista de mayorías relativas como el boliviano. ¿Por qué no admitir que los gobiernos de coalición no pueden ser menos, sino, por el contrario, más democráticos que los gobiernos de mayoría?(46) Si no lo fueran, los regímenes parlamentarios de Europa serían entonces los más antidemocráticos del mundo; posición, por cierto, insostenible.

La **segunda vuelta electoral**, como un mecanismo limitado para reforzar un sistema netamente presidencialista, habría traído consigo también efectos negativos sobre la estabilidad y gobernabilidad democráticas. El balance que puede hacerse sobre las experiencias de varios países latinoamericanos con la segunda vuelta electoral, que han imitado el sistema francés del *ballotage* de manera muy deficiente, es significativamente pobre y decepcionante.(47) Aparte de que en Brasil o Perú no se introdujo el sistema del *ballotage* como mecanismo válido tanto para la elección del presidente y como para la elección de los representantes parlamentarios, tampoco se consideró que la doble vuelta en Francia se insertó en un sistema de escrutinio mayoritario y en un sistema semipresidencialista.(48)

(46) Cf. Juan Linz, "The Perils of Presidentialism", en Arend Lijphart (ed.), *Parliamentary versus Presidential Government*. Oxford: Oxford University Press 1992.

(47) Cf. el contundente análisis de Daniel Alberto Sábsay, *El ballotage: Su aplicación en América Latina y la gobernabilidad*. San José: CAPEI 1991.

(48) El sistema francés de doble vuelta se aplica, a partir de la V. República, para la elección del presidente por mayoría absoluta entre los dos candidatos más votados. Para las elecciones legislativas, que no coinciden siempre con la elección del presidente, se aplica una fórmula mixta de mayoría y pluralidad en distritos uninominales. En la primera vuelta se requiere una mayoría absoluta. Si un candidato al parlamento no ha obtenido esta mayoría, en la segunda vuelta basta la simple pluralidad. Pero sólo los candidatos que en la primera vuelta han obtenido un porcentaje mínimo (12.5% desde 1976) pueden participar en la segunda vuelta. Este sistema puede garantizar que el presidente de la república tenga también mayoría absoluta en el parlamento. Que no existe garantía para ello, está demostrado por la posibilidad del llamado "gobierno de cohabitación" que se ha dado, por primera vez en la V. República, entre 1986 y 1988 cuando el socialista Mitterrand tuvo que gobernar con un primer ministro de la derecha. Sobre el modelo francés cf. Maurice Duverger, "A New Political System Model: Semi-Presidential Government", *European Journal of Political Re-*

Como puede constatararse a partir de las recientes experiencias latinoamericanas, la segunda vuelta electoral ha intensificado y agudizado **los rasgos negativos del presidencialismo**:

1. Ha aumentado ficticiamente la concentración del poder en manos del presidente: su "superlegitimidad" ha sido en el fondo una ilusión puesto que el *ballotage* llevó a la formación de gobiernos débiles y mayorías parlamentarias opositoras como fue el caso de Collor de Melo en Brasil y de Borja en el Ecuador.

2. Ha dificultado y bloqueado la negociación y los acuerdos entre las fuerzas políticas, y ha reforzado más bien la polarización, el enfrentamiento y el juego suma-cero, típicos de los sistemas presidencialistas de gobierno.

3. Ha producido un contexto de confrontación artificial entre partidos y frentes que han hecho alianzas electorales basados en perspectivas inmediatas de conveniencia política; y

4. Las mayorías generadas en la segunda vuelta en sistemas multipartidistas han sido "forzadas" y las votaciones obtenidas por los candidatos ganadores no han producido mayorías indivisas de apoyo claro a los gobiernos elegidos.

Este sería el caso en Bolivia puesto que es difícil que la primera mayoría relativa sobrepase el 30% o el 35% de los votos. En suma, la segunda vuelta electoral, aún si se adoptara el sistema francés auténtico y no una mala copia como en Brasil, Perú o Ecuador, no llevaría a un fortalecimiento de las condiciones de gobernabilidad. Por el contrario, como un mecanismo aislado que no tomaría en cuenta las características básicas del sistema político en Bolivia, debilitaría igualmente los supuestos de la democracia pactada en aras de la errónea premisa de que sólo la segunda vuelta puede conferir al presidente una incontestable legitimidad. Sin embargo, a partir de los acuerdos de julio de 1992, la situación cambió sustancialmente. Los principales partidos decidieron mantener el actual sistema de elección presidencial y así el presidencialismo parlamentario.

## IX. LA CONSOLIDACIÓN DE LA DEMOCRACIA Y LA NECESIDAD DE INSTITUCIONALIZAR EL PRESIDENCIALISMO PARLAMENTARIZADO

Los argumentos esgrimidos contra los aspectos y las consecuencias controvertibles de los mecanismos de mayoría simple y de segunda vuelta electoral no suponen que el actual sistema de elección del presidente de la república y la formación de gobiernos sea un modelo perfecto. Su fuerza principal radica en el hecho de que ha permitido que Bolivia escape a las tensiones y contradicciones que han sacudido y debilitado a la gran mayoría de los sistemas presidencialistas en América Latina modificando en los hechos el funcionamiento mismo del modelo de presidencialismo puro.

Está fuera de duda que el sistema presidencialista de

gobierno difícilmente funciona en contextos multipartidistas de mayorías relativas. El debate actual en torno a las diferencias entre sistemas parlamentario y presidencialistas (Linz, Valenzuela, Sartori) ha puesto de relieve los defectos del presidencialismo en este contexto: bloqueo entre el gobierno y el parlamento, ausencia de mecanismos institucionales para el cambio de gobierno en casos de crisis gubernamental, debilitamiento institucional de los partidos, etc.

En Bolivia, el **art. 90** de la Constitución Política del Estado y el proceso de aprendizaje experimentado por los líderes políticos abrieron la posibilidad de hacer de los pactos un mecanismo fundamental de estabilidad del poder ejecutivo y de gobernabilidad democrática, de superar los enfrentamientos destructivos entre el poder ejecutivo y las fuerzas parlamentarias y de fortalecer sustancialmente las funciones legislativas del Parlamento, particularmente su competencia de elegir al presidente de la República, dando así una respuesta operativa a los riesgos del inmovilismo y el bloqueo entre gobiernos débiles y parlamentos opositores fuertes, pero ineficaces.

Como afirma Juan J. Linz, las modificaciones experimentadas en Bolivia serían más congruentes con el parlamentarismo.<sup>(49)</sup> Tanto por el origen de la formación y la legitimidad parlamentaria de los gobiernos democráticos como por su sustentación en pactos y coaliciones interpartidarias, el sistema de gobierno boliviano es, en efecto, el único en América Latina que se acerca más a un gobierno de tipo parlamentario. Es un sistema de presidencialismo parlamentario o híbrido como algunos lo han definido.<sup>(50)</sup>

Sin embargo, las virtudes demostradas por el sistema parlamentario de la elección del presidente que prescribe el **art. 90**, tienen también su lado opuesto y oscuro; es decir, este sistema adolece de una serie de deficiencias. Algunas de ellas emergen de las incongruencias entre el Art. 90 y la realidad de la cultura y el sistema políticos. Inserto en una tradición de cultura política netamente presidencialista y en vista del tiempo histórico aún corto de la redemocratización del país, el sistema de elección parlamentario del presidente no ha calado profundamente en la conciencia colectiva. El electorado ha aceptado con reticencia el nombramiento congresal de Paz Zamora, sobre todo, por la abierta manipulación de los votos en la Corte Nacional Electoral que precedió a la instalación del nuevo Congreso.

Después de la formación del "Acuerdo Patriótico", sus líderes políticos y también los de la oposición se dieron a la tarea autodestructiva de deslegitimar y desacreditar los acuerdos parlamentarios y gubernamentales como si la política de negociaciones fuera *per se* un sórdido procedimiento antidemocrático atizando así el fuego contra el sis-

(49) Juan J. Linz, *Democracy: Presidential or Parliamentary. Does It Make A Difference?*. University of Yale, October 1992. Manuscrito, p. 79. Ensayo a publicarse en Juan J. Linz and Arturo Valenzuela (eds.), *Democracy: Presidential or Parliamentary. Does It Make A Difference?* Baltimore: John Hopkins University Press (en preparación)

(50) Eduardo Gamarra, "Presidencialismo híbrido y Democratización", en René Antonio Mayorga (coord.), op. cit., pp.21-40; Mathew Soberg Shugart, John M. Carey, *Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Systems*. Cambridge, USA: Cambridge University Press 1992. pp.81-85.

search, nr. 8, 1980; Maurice Duverger, *Breviary of Cohabitation*. Paris: PUF 1989; Arend Lijphart, op.cit., pp. 83-84, 151-152.

tema constitucional vigente y negando los supuestos mismos de la democracia pactada sobre los que descansan los gobiernos desde 1985. Por otra parte, la posibilidad de elección congresal de los tres candidatos más votados en las elecciones generales ha incrementado este rechazo y la resistencia del electorado a aceptar la legitimidad del congreso para elegir al presidente de la república. Igualmente ha aumentado la incertidumbre provocada por los períodos bastante largos de negociaciones postelectorales (tres meses más o menos) entre los líderes de los partidos que median entre las elecciones generales y la elección congresal del presidente, aunque este elemento no es imputable a la norma constitucional y se ha corregido en una de las disposiciones de la reforma adicional de la ley electoral de marzo de 1993, por la cual las elecciones se deberán realizar el primer domingo de junio.

Es cierto que el pacto que llevó al alumbramiento del AP se hizo bajo la presión del tiempo y de los cálculos de poder inmediatos sin tomar en cuenta aspectos de coherencia programática e ideológica. Pero - a raíz de la virulenta confrontación entre Banzer y Sanchez de Lozada, y la estrategia de poder del MIR -, se imponía en ese momento el acuerdo ADN/MIR para evitar la desastrosa experiencia del "empantanamiento" congresal de 1979. Por la dependencia de los partidos del control del aparato estatal, una debilidad adicional del sistema electoral previsto por el citado art. 90 ha sido la reproducción sostenida de la lógica del patronaje, pero este factor está más bien relacionado con las características estructurales del sistema de partidos.

Otras limitaciones son inherentes a las disposiciones del art. 90 mismo. Sin embargo, lo que se requiere, a mi modo de ver, no es anular el sistema de elección parlamentaria del presidente como propuso persistentemente el AP durante un buen tiempo, sino más bien introducir mecanismos institucionales que consoliden sobre firmes bases constitucionales la política parlamentaria de pactos y coaliciones interpartidarias para la formación de gobiernos eficaces que se ha ido practicando desde 1985. De esta manera, el funcionamiento quasi parlamentario del régimen de gobierno sería robustecido aun más.

El eje de toda mi argumentación en relación al sistema de gobierno es que se hace imprescindible fortalecer el principio de que la legitimidad democrática de los gobiernos constitucionales reside en la construcción de mayoría absolutas parlamentarias. Este principio permite superar las insuficiencias de una legitimación apoyada en simples mayorías relativas derivadas de elecciones directas que no garantizan la acción de gobierno estables y eficaces. No se trata entonces de pasar a un régimen parlamentarista que suprima el rol del presidente como jefe de Estado o que atribuya al primer ministro o canciller, como, por ejemplo, en el sistema alemán, la responsabilidad fundamental de ejercer la conducción del gobierno y el Estado. Tomando como base el modelo mixto actual que responde a los problemas específicos y las tendencias reales del multipartidismo boliviano y las "mayorías divididas" que genera, se buscaría un "presidencialismo parlamentarizado" que corrija los defectos del sistema presidencialista vigente y per-

feccione su funcionamiento sobre mecanismos parlamentarios más sólidos. Como es esencialmente un correctivo, Linz habla también de un **parlamentarismo alternativo**(51) en el sentido de que Sartori propone un **presidencialismo alternante** para corregir los grandes defectos del parlamentarismo en Italia.(52)

Para este fin, serían necesarias **tres modificaciones principales**.(53) En primer lugar, se debería elegir al presidente sólo entre los dos candidatos más votados en las elecciones directas a fin de evitar que el tercer candidato se convierta, de dirimidor o árbitro, en *tertius gaudens* explotando a favor suyo las discrepancias y los *impasses* entre los otros dos actores mejor colocados.(54)

En segundo lugar, sería adecuado otorgar al candidato con la primera mayoría relativa la preferencia para que presente al parlamento su programa de gobierno y la coalición que lo apoya. De esta manera, se satisfarían dos exigencias: la una relacionada con la demanda de dar prioridad a la primera mayoría relativa, y la otra relacionada con el requisito aun más importante de preservar e institucionalizar el principio de las coaliciones como base sustancial de un gobierno. En el caso de que el parlamento rechaze esta opción, el segundo candidato más votado debería presentar su candidatura al parlamento bajo las mismas condiciones. Sólo en el caso extremo de que ninguna de estas alternativas fuera viable, el parlamento debería elegir por mayoría absoluta al candidato que haya obtenido la primera pluralidad.

En tercer lugar, la CPE tendría que establecer el mecanismo constitucional del **voto constructivo de desconfianza** que permitiría la recomposición del poder en el caso de una irreparable crisis de gobierno por ruptura de la coalición gobernante o por otras causas graves que afectarían su capacidad gubernamental. Esto implicaría, por cierto, hacer una revisión sustancial del período presidencial fijo dando así el paso decisivo hacia un régimen básicamente parlamentario. Una de las serias debilidades de la CPE es precisamente el hecho de que no prevé un recurso institucional eficaz para enfrentarse a crisis serias de gobierno. En lugar de ser una palanca para la inestabilidad permanente, como piensan los miedosos y desconfiados políticos que se aferran a la figura y al mandato fijo presidencial como si fueran una tabla de salvación, este mecanismo permitiría actuar efectivamente en situaciones eventuales de grave inestabilidad política y de crisis de gobierno.

Si las coaliciones que gobernaron desde 1985 se hubieran derrumbado prematuramente (la ruptura del Pacto de la Democracia en febrero de 1989 poco antes de las elecciones de ese año no afectó la acción del gobierno del MNR), los

(51) Juan Linz, op.cit., p. 200.

(52) Giovanni Sartori, "Le Riforme Istituzionali Tra Buone e Cattive", *Rivista Italiana di Scienza Politica*, no. 3, dicembre 1991, p. 399 ss.

(53) Estas proposiciones se orientan en la propuesta de reforma constitucional planteada por la Fundación Milenio, La Paz, agosto de 1992 y aceptada por la Comisión de Constitución, Justicia y Policía Judicial de la Cámara de Diputados en diciembre de 1992.

(54) Según el sociólogo y filósofo alemán Georg Simmel, "tertius gaudens" es una de las posibles funciones, además de las de mediador u opresor, que puede desempeñar un tercer miembro en una triada, es decir, en un sistema de relaciones o juego en el cual intervienen tres actores. Cit. por Theodore Caplow, *Dos contra uno: Teoría de coaliciones en las triadas*, Madrid: Alianza Universidad 1968, p. 34.

gobiernos elegidos por el período constitucional fijo de cuatro años habrían quedado muy probablemente en minoría y se habría afectado la gobernabilidad del régimen democrático. Pero aun sin ruptura de la coalición de gobierno, en un régimen de gobierno caracterizado por la rigidez temporal del mandato, no existe una solución constitucional legítima en el caso del deterioro prematuro y grave de la autoridad y legitimidad gubernamental, como lo demuestra ahora dramáticamente la experiencia de Venezuela con la profunda crisis del gobierno de Carlos Andrés Pérez.

Estas modificaciones comportarían, en efecto, un paso cualitativo hacia un sistema cercano al parlamentario. En el Brasil se pretendió decidir por plebiscito si se debía mantener el sistema presidencialista o se lo sustituía por un sistema parlamentarista. Pero a diferencia de este país que no ha tenido ninguna experiencia significativa de práctica parlamentarista en la conformación de gobiernos estables de coalición elegidos por el propio parlamento y que además cuenta con un sistema de partidos extremadamente precario,(55) en Bolivia no se trataría de cambiar sustancialmente una estructura y una práctica política presidencialista para someterla a un modelo ideal y deseable de parlamentarismo, sino, por el contrario, de reafirmar y readecuar las reglas institucionales vigentes de la CPE a la práctica real y efectiva de la política de coaliciones en vigencia desde 1985 - que ha evitado los *impasses* del presidencialismo basado en un sistema multipartidista de mayorías divididas - introduciendo mecanismos para enfrentar coyunturas de crisis gubernamental.

En suma, si en el próximo período constitucional se adoptaran estas reformas, el régimen no abandonararía su carácter presidencialista híbrido por dos razones principales. En vista de los rasgos claves del sistema político, la primera razón es puramente formal. Se preservaría en el art. 90 el principio de que el presidente puede ser elegido directamente sólo si obtiene la mayoría absoluta de votos, pero, como hemos observado, es sumamente improbable a mediano o largo plazo que algún partido o alianza partidaria pueda lograr la "cifra mágica" de la mayoría absoluta. Por lo tanto, el régimen boliviano continuaría funcionando en los hechos de acuerdo a una lógica predominantemente parlamentarista. La segunda razón está vinculada con las competencias del presidente de la república, de las cuales las más importantes son la formación de su gabinete de gobierno y el poder de veto contra las leyes sancionadas por el Congreso que a su vez puede ser invalidado por éste solamente con dos tercios de votos.(56)

Es verdad que, para avanzar en esta dirección, el sistema

(55) Cf. Bolívar Lamounier, Rachel Meneguello, *Partidos Políticos e Consolidação Democrática: O Caso Brasileiro*. Sao Paulo: Ed. Brasiliense 1986, pp. 9-13, 95-119; Maria D'Alva Gil Kinzo, "O quadro partidário e a Constituinte", en Bolívar Lamounier (org.), *De Geisel a Collor: O Balanço da Transição*, Sao Paulo: IDESP 1990, pp. 105-127; Scott Mainwaring, "Political Parties and Democratization in Brazil and the Southern Cone". *Comparative Politics*, no.1, October 1988, pp.92-100; Scott Mainwaring, "Politicians, Parties and Electoral Systems. Brazil in Comparative Perspective". *Comparative Politics*, no 1, October 1991, pp. 21-41.

(56) La CPE está tan mal redactada que el importante poder de veto presidencial no está especificado donde debería estarlo, es decir, en el art. 96 sobre las atribuciones del presidente. Sólo por los artículos referidos a las competencias del Congreso y al procedimiento legislativo (arts. 68e, 76-78) llega uno a enterarse de que el presidente tiene efectivamente este poder de veto.

político boliviano debe enfrentarse a obstáculos "duros" de la cultura política tradicional del país, todavía fuertemente caudillista y presidencialista. Sometida a esta cultura política, una parte considerable de los políticos conserva una imagen altamente desconfiada y negativa del ciudadano boliviano y lo considera un ser ignorante y desvalido que necesita una figura paternal fuerte y autoritaria. Parte sustancial de la población rinde también tributo a esta imagen al creer que la elección directa del presidente por mayoría relativa es el mecanismo adecuado admitiendo así - contra la evidencia de los rasgos fundamentales de nuestro sistema político - la legitimidad incontestable y superior del cargo presidencial, como puede deducirse de los datos de una encuesta ya citada.(57)

Pero si queremos mantener un mínimo sentido de racionalidad, se hace indispensable navegar contra la corriente predominante en la población y contra el pseudoreligioso principio de *vox populi, vox dei*. Es inadmisibles entonces dejar de reconocer que la democracia pactada ha sido el requisito esencial y necesario de gobernabilidad. Si los partidos desbaratan irresponsablemente esta lógica, es el mismo sistema democrático el que se desmoronaría. Por esto, fue un acicate inesperado para las perspectivas de la democracia que el parlamento, por las divergencias profundas entre el AP y el MNR, haya eludido el peligro de una alteración profunda del art. 90. A pesar suyo, una parte considerable de las élites políticas no tuvieron otra opción que mantener el "presidencialismo atenuado" sin percatarse plenamente en un comienzo que este sistema supone para Bolivia un modelo de democracia representativa mucho más adecuado y funcional que un sistema presidencialista basado estrictamente en la legitimidad de un voto popular directo que ha producido sólo mayorías relativas.(58)

Por todas estas razones, al preservarse inalterable el *statu quo*, es decir, el art.90, se refuerza, por suerte, la dimensión parlamentarista del sistema político contra la voluntad y la intención de una buena parte de sus mismos actores. Es digno de destacar el curioso hecho de que los desacuerdos de los partidos no hayan tenido efectos no-in-

(57) Encuesta, p.27s.

(58) El jefe político del MNR, Gonzalo Sánchez de Lozada, es el único que lanzó en ese momento y de manera aislada una propuesta general de establecer en Bolivia un régimen semiparlamentarista de gobierno en un discurso dirigido a la nación en diciembre de 1990. En esa oportunidad, Sánchez de Lozada planteó un tipo de gobierno que se asemeja al sistema francés con un jefe de Estado elegido directamente por el pueblo y un jefe de gobierno elegido por el parlamento. No se advirtieron entonces reacciones o respuestas de los dirigentes de su propio partido ni de los partidos de gobierno. Posteriormente la Fundación Milenio, creada por el propio Sánchez de Lozada, presentó en agosto de 1992 un sugerente proyecto de reforma de la Constitución Política del Estado, - en cuyo diseño participaron un grupo de destacados juristas y científicos políticos de España (Juan J. Linz), Argentina (Carlos Nino), Brasil (Bolívar Lamounier), Chile (Arturo Valenzuela) y Bolivia -, que ha en lo sustancial propuesto fortalecer los trazos parlamentaristas del sistema democrático boliviano. Este proyecto, que ha sido hasta ahora el único plan consistente de reforma de la CPE, fue asumido como propuesta oficial por la Comisión de Constitución, Justicia y Política Judicial en diciembre de 1992, lo cual hace suponer que los representantes parlamentarios de los distintos partidos políticos que componen esta comisión, dieron un paso sustancial en la dirección de consolidar un modelo de democracia representativa fuertemente parlamentarista. Sin embargo, los acuerdos entre el AP y el MNR en marzo de 1993 desbarataron las perspectivas de que este proyecto fuera aceptado y sancionado por el Congreso. Dada las resistencias a cambios sustanciales de parte del AP, el MNR tuvo que ceder, para hacer posible el compromiso que llevó a la ley de necesidad de la reforma constitucional, en el punto nodal referido a la modificación del art. 90 de la CPE a cambio de que el AP aceptara incluir la propuesta de establecer el sistema electoral de doble voto en circunscripciones uninominales y plurinominales.

tencionales perversos, sino más bien positivos para el desarrollo democrático. No hay mal que por bien no venga. Las elecciones presidenciales de 1993 se resolverán entonces como había sido en las anteriores en la segunda instancial parlamentaria, lo cual, no obstante, no hace superflua de ninguna manera la necesidad de crear recursos constitucionales de precaución y previsión que permitan enfrentar coyunturas críticas y eviten que la crisis de un gobierno se transforme en crisis de Estado.

En resumen, la continuidad de los trazos principales de la **democracia pactada**, la inexistencia o irrelevancia de fuerzas políticas y sociales anti-sistema así como la apertura de una fase crucial de reforma del Estado permiten sostener razonablemente la tesis de la consolidación de la democracia en Bolivia y abrigar la esperanza de que esta reafirmación institucional sirva de andamiaje para que la democracia pueda enfrentarse al otro reto fundamental de impulsar un desarrollo económico sostenido con justicia social.

## ANEXO I

**Tabla I**  
ELECCIONES GENERALES 1985  
COMPOSICION DE LAS CAMARAS LEGISLATIVAS — DIPUTADOS

DEPTMENT.	MNR	ADN	MIR	MNRI	MNRV	PS-I	FPU	PDC	FSB	MRTKL	TOTAL
Chuquisaca	3	3	3	1	1	1					13
La Paz	6	10	3	2	3	1	1	1		1	28
Cochabamba	6	6	2	1		1	1	1			18
Santa Cruz	7	7	1	1					1		17
Potosi	6	4	6	1	1	1	1	1		1	19
Oruro	3	3	1	1	1	1					10
Tarija	5	2	1	1							9
Beni	4	2	1						1		9
Pando	3	3							1		7
TOTAL	43	41	15	8	6	5	3	3	3	2	130

ELECCIONES GENERALES 1985  
COMPOSICION DE LAS CAMARAS LEGISLATIVAS — SENADORES

DEPARTAMENTO	MNR	ADN	MIR	TOTAL
Chuquisaca	2		1	3
La Paz	1	2		3
Cochabamba	1	2		3
Santa Cruz	2	1		3
Potosi	2	1		3
Oruro	2	1		3
Tarija	2	1		3
Beni	2	1		3
Pando	2	1		3
TOTAL	16	10	1	27

**Tabla II**  
ELECCIONES PRESIDENCIALES Y PARLAMENTARIAS

Partidos	ElectORALES	Partidos Parlamentarios
1979	8	7
1980	13	11
1985	18	10
1989	10	5

## ANEXO II

**Tabla I**  
ELECCIONES PRESIDENCIALES Y PARLAMENTARIAS DEL 1 DE JULIO DE 1979

<i>Partido</i>	<i>Candidato</i>	<i>n.</i>	<i>Votos</i>	
			<i>%</i>	<i>Bancas</i>
UDP	H. Siles Zuazo	528.696	31.22	46
AMNR	V. Paz Estenssoro	527.184	31.13	64
ADN	H. Banzer Suarez	218.157	12.90	22
PS-1(1)	M. Quiroga Sta.Cruz	70.765	4.17	5
APIN(2)	R. Bernal	60.262	3.55	5
MITKA(3)	L. Tapia	28.344	1.67	1
PUB(4)	W. Gonzalez	19.997	1.18	1
VO(5)	R. Catoira	16.560	0.97	—
Votos blancos		54.896	3.24	
Votos nulos		168.960	9.97	
Electores inscritos		1.876.920		
Votantes		1.693.233		
Abstención			9.78	

Fuente: Corte Nacional Electoral e Instituto Nacional de Estadística. Elaboración propia.

- (1) Partido Socialista I  
 (2) Alianza Popular de Integración Nacional  
 (3) Movimiento Indio Tupac Katari  
 (4) Partido de la Unión Boliviana  
 (5) Vanguardia Obrera

**Tabla II**  
ELECCIONES PRESIDENCIALES Y PARLAMENTARIAS DEL 29 DE JUNIO DE 1980

<i>Partido</i>	<i>Candidato</i>	<i>n.</i>	<i>Votos</i>	
			<i>%</i>	<i>Bancas</i>
UDP	H. Siles Zuazo	507.173	38.74	57
AMNR	V. Paz Estenssoro	263.706	20.14	44
ADN	H. Banzer Suarez	220.309	16.82	30
PS-1	M. Quiroga Sta.Cruz	113.959	8.70	11
FDRNA(1)	A. Siles Salinas	39.401	3.00	5
PRA(2)	W. Guevara Arce	36.443	2.78	3
MNR-U(3)	G. Bedregal	24.542	1.87	2
FSB(4)	C. Valverde	21.372	1.63	3
APIN(5)	R. Jordan Pando	17.150	1.31	—
MITKA-I	C. Lima	17.023	1.30	1
PUB	W. Gonzalez	16.380	1.25	—
MITKA	L. Tapia	15.852	1.21	1
PRIN(6)	J. Lechin	15.724	1.20	—
Votos Blancos		98.203	7.50	
Votos nulos		82.247	6.28	
Electores inscritos		2.004.284		
Votantes		1.489.484		
Abstención			25.68	

Fuente: Corte Nacional Electoral e Instituto Nacional de Estadística. Elaboración propia.

- (1) Frente Democrático Revolucionario - Nueva Alternativa  
 (2) Partido Revolucionario Auténtico  
 (3) MNR-Unido  
 (4) Falange Socialista Boliviana  
 (5) Alianza Popular de Integración Nacional  
 (6) Partido Revolucionario de la Izquierda Nacionalista

**Tabla III**  
ELECCIONES PRESIDENCIALES Y PARLAMENTARIAS DEL 9 DE MAYO DE 1985

<i>Partido</i>	<i>Candidato</i>	<i>n.</i>	<i>Votos %</i>	<i>Bancas</i>
ADN	H. Banzer Suarez	493.735	28.6	51
MNR	V. Paz Estenssoro	456.704	26.4	59
MIR	J. Paz Zamora	153.143	8.8	16
MNRI	R. Jordan Pando	82.418	4.8	8
MNRV(1)	C. Serrate Reich	72.197	4.2	6
PS-1	R. Velasco Romero	38.786	2.2	5
FPU(2)	A. Aranibar Quiroga	38.124	2.2	4
MRTKL(3)	G. Flores Santos	31.678	1.8	2
PDC(4)	L. Ossio Sanjinés	24.079	1.3	3
FSB	D. Añez Pedraza	19.985	1.1	3
MRTK(5)	M. Chila Prieto	16.269	0.94	—
POR(6)	G. Lora	13.712	0.7	—
ACP	R. Catacora	12.918	0.7	—
IU	I. Sandoval	10.892	0.6	—
FNP	L. Mostajo	9.635	0.5	—
AUR	J. Santa Cruz	9.420	0.5	—
ARENA	H. Cayoja	8.665	0.5	—
Votos blancos		126.800	7.3	
Votos nulos		97.509	5.6	
Electores inscritos		2.108.457		
Votantes		1.728.365		
Abstención			18.03	

Fuente: Corte Nacional Electoral e Instituto Nacional de Estadística. Elaboración propia.

- (1) MNR - Vanguardia
- (2) Frente del Pueblo Unido
- (3) Movimiento Revolucionario Tupac Katari de Liberacion
- (4) Partido Democrata Cristiano
- (5) Movimiento Revolucionario Tupac Katari
- (6) Partido Obrero Revolucionario

**Tabla IV**  
ELECCIONES PRESIDENCIALES Y PARLAMENTARIAS DEL 9 DE MAYO DE 1985  
*Resultados en % de votos por departamentos*

	<i>ADN</i>	<i>MNR</i>	<i>MIR</i>	<i>MNRI</i>	<i>MNRV</i>	<i>PS-1</i>
La Paz	30.97	16.65	7.76	5.55	8.84	2.39
Cochabamba	29.47	26.68	9.91	3.52	1.63	3.00
Santa Cruz	35.96	39.86	5.19	3.11	1.00	1.22
Chuquisaca	17.92	21.28	18.36	4.99	2.13	2.72
Oruro	24.30	24.75	10.34	8.94	2.00	3.63
Potosí	17.52	27.74	12.74	5.14	2.64	2.13
Tarija	21.89	47.90	6.03	3.87	1.45	1.18
Beni	34.95	36.13	5.92	1.84	0.63	0.76
Pando	31.52	43.30	4.20	3.84	0.47	0.58

Fuente: Serge Pinrive, "Les Elections de 1985 en Bolivie: Un tournant pour la jeune democratie (1982-1987)", *Problemes d'Amérique Latine*, Paris, 3e Trimestre, no 85, 1987, pp. 88—89.

**Tabla V**  
ELECCIONES PRESIDENCIALES Y PARLAMENTARIAS DEL 7 DE MAYO DE 1989

<i>Partido</i>	<i>Candidato</i>	<i>n.</i>	<i>Votos %</i>	<i>Bancas</i>
MNR	G. Sanchez de Lozada	363.113	23.07	48
ADN	H. Banzer Suarez	357.298	22.07	46
MIR	J. Paz Zamora	309.033	19.64	42
CONDEPA(1)	C. Palenque	173.459	11.02	11
IU(2)	A. Aranibar Quiroga	113.509	7.21	10
PS-1	R. Cortez	39.763	2.53	—
MRTKL	V.H. Cardenas	22.983	1.46	—
FULKA(3)	G. Flores	16.416	1.04	—
FSB	—	10.608	0.67	—
MIN(4)	L. Sandoval Morón	9.687	0.62	—
Votos blancos		68.626	4.36	
Votos nulos		89.626	5.67	
Electores inscritos		2.136.560		
Votantes		1.573.790		
Abstención			25.34	

Fuente: Corte Nacional Electoral e Instituto Nacional de Estadística. Elaboración propia

- (1) Conciencia de Patria  
 (2) Izquierda Unida (PCB, MBL, BPP y otras fracciones pequeñas)  
 (3) Frente Unido de Liberación Katarista  
 (4) Movimiento de Izquierda Nacional

**Tabla VI**  
ELECCIONES PRESIDENCIALES Y PARLAMENTARIAS DEL 7 DE MAYO DE 1989

<i>Resultados en nr. de votos por departamentos</i>					
	<i>MNR</i>	<i>ADN</i>	<i>MIR</i>	<i>CONDEPA</i>	<i>IU</i>
La Paz	99.222	110.341	92.143	158.742	22.087
Cochabamba	57.908	56.326	56.335	5.519	31.030
Santa Cruz	89.775	85.724	57.482	2.488	9.869
Chuquisaca	16.559	17.420	19.279	684	15.618
Oruro	23.892	23.993	27.627	2.744	7.395
Potosí	30.274	28.642	32.302	2.126	19.281
Tarija	27.664	16.048	16.124	545	5.185
Beni	14.667	15.583	6.261	542	2.572
Pando	3.152	3.281	1.290	69	472
<i>Resultados en % por departamentos</i>					
La Paz	17	19	16	27	4
Cochabamba	24	23	23	2	13
Santa Cruz	33	32	21	1	4
Chuquisaca	19	20	23	1	18
Oruro	22	22	26	3	7
Potosi	21	19	22	1	13
Tarija	38	22	22	1	7
Beni	31	33	13	1	5
Pando	35	36	14	1	5

Fuente: Corte Nacional Electoral. Elaboración propia.

**Tabla VII**  
**DATOS DE POBLACIÓN POTENCIAL VOTANTE, INCRITOS, VOTOS EMITIDOS**  
**Y PORCENTAJE DE ABSTENCIÓN (1950-1989)**

Años	Población	Voto potencial	Inscritos	Votos emitidos	%Abst.
1950	3.019.031	—	204.649	126.123	38.37
1956	3.250.000	—	1.119.047	955.349	14.62
1960	3.450.000	—	1.300.000	987.730	=24.02
1964	3.604.165	—	—	1.297.249	—
1966	3.748.000	—	1.270.611	1.099.994	13.42
1978	4.850.000	—	1.922.556	1.971.968	+2.57
1979	5.253.624	—	1.876.920	1.693.233	9.78
1980	5.570.109	2.525.000	2.004.284	1.489.484	25.68
1985	6.429.226	2.931.123	2.108.457	1.728.365	18.03
1989	7.125.000	3.191.000	2.136.560	1.573.790	26.34

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Corte Nacional

#### BIBLIOGRAFIA

Barrios Raúl, "Militares y Democracia en Boliva: Entre la Reforma y la Desestabilización", en Raúl Barrios, René Antonio Mayorga, *Democracia y Fuerzas Armadas*. La Paz: CEBEM 1993 (en prensa).

Castedo Franco Eliana y H.C.F. Mansilla, *Economía informal y Desarrollo socio-político en Bolivia*. La Paz: CEBEM 1993.

Caplow Theodore, *Dos contra uno: Teoría de coaliciones en las tréadas*. Madrid: Alianza Universidad 1968.

Conaghan Catherine M., *The Private Sector and the Public transcript: The Political Mobilization of Business in Bolivia*. Notre Dame, IN: The Helen Kellogg Institute for International Studies. University of Notre Dame, Working Paper No. 176, 1992.

*Coyuntura Nacional*, Encuesta auspiciada por el ILDIS, La Paz, mayo de 1992; *Democracia y Sistema Político*.

*Coyuntura Nacional*, Encuesta auspiciada por el ILDIS, La Paz, diciembre de 1992.

Dahrendorf Ralph, *Reflections on the Revolution in Europe*. London: Chatto & Windus 1990.

Duverger Maurice, "A New Political System Model: Semi-Presidential Government", *European Journal of Political Research*, nr. 8, 1980;

—, *Bréviare de Cohabitation*. Paris: PUF 1989

Gamarra Eduardo, *Political Stability, Democratization and the Bolivian National Congress*. Phil.Diss., Pittsburgh: University of Pittsburgh 1987.

—, "Presidencialismo híbrido y democratización", en Mayorga René Antonio (comp.), *Democracia y problemas de gobernabilidad en Bolivia y América Latina*. Caracas: CEBEM/ILDIS/Nueva Sociedad 1992.

Gil Kinzo Maria D'Alva, "O quadro partidário e a Constituinte", en Bolívar Lamounier (org.), *De Geisel a Collor: O Balanço da Transição*. Sao Paulo: IDESP 1990.

Goodman Louis W., Johanna S.R. Mendelson, Juan Rial (eds.), *Los Militares y la Democracia. El futuro de las relaciones cívico-militares en América Latina*. Peitho, Montevideo 1990.

Grompone Romeo, "Fujimori: Razones y Desconciertos", en Carlos Ivan Degregori y Romeo Grompone, *Demónios y Redentores en el Nuevo Peru. Una tragedia en dos vueltas*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, 1991.

ILDIS, *Los partidos políticos y sus programas económicos*, La Paz: ILDIS 1989.

—, *El difícil camino hacia la democracia*. La Paz: ILDIS 1990.

—, *Debate sobre la reforma del sistema político*. La Paz: ILDIS 1990.

—, *Democracia, partidos políticos y política*. La Paz: ILDIS/ Vicepresidencia de la República 1991.

Lamounier Bolívar, "Challenges to democratic Consolidation", Working Paer, LASA 1988.

—, Rachel Meneguello, *Partidos Políticos e Consolidação Democrática: O Caso Brasileiro*. Sao Paulo: Ed. Brasiliense 1986.

Lazarte Jorge, "Partidos, democracia e informalización de la política", en Mayorga René Antonio (comp.), *Democracia y problemas de gobernabilidad en Bolivia y América Latina*. Caracas:CEBEM/ILDIS/Nueva Sociedad 1992.

—, "Movimiento sindical y transformación del sistema socio-político boliviano", en *Estado y Sociedad*. no. 2, La Paz 1988.

—, *Movimiento obrero y Procesos políticos: Historia de la Central Obrera Boliviana 1952-1987*. La Paz: ILDIS 1987.

—, "Coyuntura Política", Müller & Asociados, Informe Confidencial, No. 61, Marzo 1991.

—, *Mujeres y problemas de participación política en Bolivia*. La Paz: CIDEM 1991.

Lijphart Arend, "The Political Consequences of Electoral Laws, 1945-1985", *American Political Science Review*, Vol. 84, no. 2, June 1990.

—, *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*. New haven and London: Yale University Press 1984.

Linz Juan J., "Transiciones a la democracia". *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*. Nr. 51, Julio-Septiembre 1991.

- , "The Perils of Presidentialism", en Arend Lijphart (ed.), *Parliamentary versus Presidential Government*. Oxford: Oxford University Press 1992.
- , *Democracy: Presidential or Parliamentary. Does It A Difference?* University of Yale, october 1992.
- , "Democracia: Presidencialismo o Parlamentarismo? Hace alguna diferencia?", en Oscar Godo (ed.), *Hacia una democracia moderna: La opción parlamentaria*, Ed. Universidad Católica de Chile, Santiago 1990.
- Malloy James, Conaghan Catherine y Abugattas Luis, "Business and the Boys: The Politics of Neoliberalism in the Central Andes", in *Latin American Research Review*, Vol. XXV, No. 2, 1990.
- Malloy James y Eduardo Gamarra, *Revolution and Reaction: Bolivia 1964-1985*. New Brunswick: Transaction Books, 1988;
- , "The Patrimonial Dynamics of Bolivia's Party System", in Mainwaring Scott and Scully Timothy (eds.), *Building Democratic Institutions: Parties and Party Systems in Latin America*. Baltimore: John Hopkins University Press 1992.
- Mainwaring Scott, "Political Parties and Democratization in Brazil and the Southern Cone". *Comparative Politics*, no.1, October 1988.
- , "Politicians, Parties and Electoral Systems. Brazil in Comparative Perspective". *Comparative Politics*, no 1, October 1991.
- Mansilla H.C.F., "Elite del poder, problemas de gobernabilidad y cultura política", en Mayorga René Antonio (comp.), *Democracia y problemas de gobernabilidad en Bolivia y América Latina*. Caracas: CEBEM/ILDIS/Nueva Sociedad 1992.
- Mayorga Fernando, *La política del silencio. Emergencia y consolidación de Unión Cívica Solidaridad*. La Paz: UMSS/ILDIS 1991.
- Mayorga René Antonio (comp.), *Democracia a la Deriva*. La Paz: CLACSO 1987.
- , "Gobernabilidad en entredicho: Conflictos insituacionales y Sistema presidencialista", René Antonio Mayorga (coord.), *Democracia y Gobernabilidad en América Latina*. Caracas: CEBEM, ILDIS, Nueva Sociedad 1992.
- , "Bolivia: Democracia como gobernabilidad?", en Cotler Julio (comp.), *Estrategias para la democracia en Perú y América Latina*. Lima : IEP/ Fundación Nauermann 1990.
- , "Modernización y Democratización del Estado ren Bolivia". La Paz: Cuadernos del CEBEM No. 4, 1991.
- , *De la Anomia política al Orden democrático? Democracia, Estado y Movimiento sindical en Bolivia*. La Paz: CEBEM 1991.
- , *Democratización y modernización del Estado en Bolivia*. La Paz: CEBEM 1991.
- , (comp.), *Democracia y Gobernabilidad en América Latina*. Caracas: CEBEM/ILDIS/Nueva Sociedad 1992.
- , "La Democracia en Bolivia: El Rol de las Elecciones en las fases de Transición y Consolidación", en Juan Rial, Daniel Zovatto (eds.), *Elecciones y Democracia en América Latina 1988-1991*. San José: CAPEL 1992.
- , "Sistema político, Estado y Fuerzas Armadas en América Latina", en Raúl Barrios, René Antonio Mayorga, *Democracia y Fuerzas Armadas*. La Paz: CEBEM 1993 (en prensa).
- Morlino Leonardo, "Consolidamento democrático: Definizioni e Modelli", *Rivista Italiana de Scienza Política*, nr. 2, 1986.
- Murillo Gabriel y Torres Javier, "Elección y partidos políticos en la transición de los países andinos", en Sánchez David Rubén (comp.), *Los nuevos retos electorales*. Bogotá: Departamento de Ciencia Política, Universidad de los Andes/CEREC 1991.
- Nohlen Dieter, *Wahlssysteme der Welt. Daten und Analysen*. München: Piper Verlag 1978. La edición española apareció bajo el título de *Sistemas Electorales del Mundo*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales 1981.
- O'Donnell Guillermo and Philipp Schmitter, *Transitions from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*. The John Hopkins University Press, Baltimore and London 1986.
- O'Donnell Guillermo, "Delegative Democracy?". Notre Dame, IN: The Helen Kellogg Institute for International Studies. *Working Paper* No. 172, March 1992.
- Participación y Abstención*. La Paz: CAPEL, abril de 1993.
- Przeworski Adam, *Democracy and the Market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press 1991.
- Revista Síntesis, *Bolivia: Pensamiento, Política, Economía, Relaciones Internacionales*. Madrid, Nr. 14, Mayo-Agosto 1991.
- Sabsay Daniel Alberto, *El ballottage: Su aplicación en América Latina y la gobernabilidad*. San Jose: CAPEL 1991.
- Saravia Joaquín y Sandoval Godofredo, *Jach'A Urú: La esperanza de un pueblo? Carlos Palenque, Radio/Televisión popular y los actores populares urbanos en La Paz*. La Paz: CEP/ILDIS 1991.
- Sartori Giovanni, "La influencia de los sistemas electorales", en Maurice Duverger y Giovanni Sartori, *Los sistemas electorales*, CAPEL, San José 1988.
- , "Le Riforme Istituzionale tra Buone e Cattive", *Rivista Italiana die Scienza Política*, vol. XXI, nr. 3, dicembre 1991.
- , *Partidos y Sistema de Partidos, I*. Madrid: Alianza Editorial 1987.
- Shugart Matthew Soberg, Carey John M., *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press 1992.
- Valores Democráticos*, Encuesta. La Paz: CAPEL, octubre 1991.
- Whitehead Laurence, "Bolivia's Failed Democratization", en Guillermo O'Donnell, Philippe Schmitter and Laurence Whitehead (eds.), *Transitions from Authoritarian Rule*, vol. 2, Baltimore: The John Hopkins University Press, 1986

## RESUMEN

En este artículo, el autor analiza el problema de la consolidación y gobernabilidad democrática en Bolivia. Desde una perspectiva institucional, focaliza en tres dimensiones, a su juicio indicadores de la consolidación exitosa: en primer lugar, la política de pactos y coaliciones entre las fuerzas políticas, tanto para la constitución de las reglas de juego como para asegurar la gobernabilidad del Estado; luego, la ausencia de fuerzas políticas anti-sistema; y por último, la existencia de una política de reformas institucionales para modernizar el sistema político y el Estado. El autor ubica al sostenimiento de la Democracia Pactada, como el avance más importante para la gobernabilidad y consolidación en Bolivia.

## ABSTRACT

In this article, the author analyses the problem of democratic governability and consolidation in Bolivia. From an institutional perspective, he focuses on three dimensions, in his opinion indicatives of the successful consolidation: first, the politics of pacts and coalitions among the political forces, for the constitution of the procedural rules as well as to assure the governability of the State; secondly, the absence of anti-system political forces; and at last, the existence of a policy of institutional reforms to modernize the political system and the State. The author considers the maintenance of Pacted Democracy, the more important advance for democratic governability and consolidation in Bolivia.



**INSTITUTO UNIVERSITARIO ORTEGA Y GASSET**

ADSCRITO A LA UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID

**PROGRAMAS DE POSTGRADO**

**CURSO 1994-95**



**DOCTORADOS**

TÍTULO EXPEDIDO POR LA UNIVERSIDAD COMPLUTENSE

**ESTUDIOS EUROPEOS**

DIRECTORES: *JUAN PABLO FUSI Y FRANCISCO RUBIO LORENTE*

**GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

DIRECTOR: *RAFAEL BAÑÓN*

**AMÉRICA LATINA CONTEMPORÁNEA**

DIRECTOR: *CARLOS MALAMUD*

**LINGÜÍSTICA TEÓRICA Y ADQUISICIÓN DEL LENGUAJE**

DIRECTORA: *VIOLETA DEMONTE*

## **MASTERS**

**ECONOMIA EUROPEA**

DIRECTOR: *RAFAEL MYRO*

**RELACIONES INTERNACIONALES**

DIRECTOR: *ANTONIO REMIRO*

**CURSO SUPERIOR DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (MASTER EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA)**

DIRECTOR: *ERNESTO CARRILLO*

INFORMACIÓN: C/ FORTUNY, 53 - 28010 MADRID - TEL.: 310 44 12 - FAX: 308 40 07