

René Antonio Mayorga

Desmontaje

de la

Democracia



Crítica de las propuestas de reforma política del Diálogo Nacional 2000 y las tendencias antisistémicas



reflexión & debate

DESMONTAJE DE LA DEMOCRACIA

**Crítica de las propuestas de reforma política
del Diálogo Nacional 2000 y las
tendencias antisistémicas***

René Antonio Mayorga



Centro Boliviano de Estudios Multidisciplinarios

La Paz

Indice

Introducción	5
Propuestas de reforma política y tendencias antisistémicas	11
Sistema de mayoría relativa en distritos uninominales para la elección de la Cámara de Diputados	11
Eliminación del monopolio de la representación política de los partidos	16
Segunda vuelta electoral para la elección del Presidente y el Vicepresidente de la República	20
Profundización de la descentralización del Estado	24
Asamblea constituyente	26
Mecanismos de democracia semidirecta: referendun, plebiscito e iniciativa popular	28
Revocatoria de mandato	30

Parlamento unicamaral o revisión de las atribuciones de las Cámaras	32
Institucionalización del diálogo o control social	34
Desenredando confusiones a favor de reformas constructivas	41
Bibliografía	65
Anexo: Cuadros sobre una Segunda Reforma Constitucional y Electoral	69
Notas	71

Introducción

A la luz de una percepción generalizada de que el sistema democrático está inmerso en una profunda crisis de representatividad y legitimidad, las organizaciones de la sociedad civil, los representantes de los municipios y la Iglesia Católica, que participaron en el Diálogo Nacional 2000, han planteado una serie de reformas constitucionales y electorales –la mayoría de ellas de signo radical– que emergen de un comprensible rechazo a los partidos establecidos, pero también de una enorme confusión acerca de la relación entre el sistema político, el desconcierto del gobierno de Banzer y la naturaleza de los problemas sociales y económicos que el país enfrenta actualmente.

Los criterios principales que guían estas propuestas son:

- profundizar la democracia abriendo el sistema político a la participación ciudadana;
- hacer más representativo al sistema democrático reduciendo el rol de los partidos; y
- ampliar el proceso de descentralización del Estado.

La *Agenda Política del Diálogo Nacional 2000*, publicada a fines de agosto, ofrece los resultados de cuatro Seminarios-Talleres Preparatorios Departamentales y tres Seminarios-Talleres Nacionales realizados entre junio y julio del 2000 que apuntan a una revisión fundamental del sistema político tanto constitucional como electoral.¹ Como veremos, dicha Agenda confirma una crítica coyuntura de fragilidad del sistema democrático y expresa una peligrosa ofensiva de ciertos sectores de la sociedad civil contra el sistema de la democracia representativa y sus instituciones, ofensiva a la cual se han encaramado ciertas figuras vinculadas a la escena política y algunos intelectuales aferrados a la utopía de la democracia directa que exhuman ideas políticas obsoletas y dan por supuesto la vigencia de teorías y postulados refutados por la historia contemporánea. Este ataque tiene su origen en el hastío y rechazo a los partidos y la clase política. Sus causas son explicables: la incapacidad e ineficiencia de los partidos políticos en gestión de gobierno para resolver los graves problemas sociales y económicos de la población, la corrupción e impunidad de la política convertida en ostentosa actividad cleptomaniaca, el divorcio entre promesas electorales y la política gubernamental, entre muchas otras.

Por esta razón, no sorprende que las dos orientaciones básicas de la Agenda Política hayan sido claramente de signo antipartido y corporativo: por una parte, someter al Estado y al gobierno a un “mandato imperativo” de las organizaciones sociales haciendo que el ejercicio de gobierno y las políticas públicas obedezcan a las demandas e intereses corporativos o de grupo limitándose el Estado a ser un receptor y ejecutor; y por otra, crear organismos sociales de control del gobierno, lo cual equivale a establecer poderes paralelos a las instituciones estatales.

Esta corriente predominante, en la que se mueven actualmente diversos sectores de la sociedad civil, se ha traducido en ocho propuestas de reforma del sistema político que atribuyen en medio de un gran desbarajuste conceptual tanto los problemas de la gestión gubernamental como los problemas estructurales de la economía y la exclusión social a deficiencias del diseño político de la democracia:

- 1) establecer una Asamblea Constituyente para la reforma de la Constitución;
- 2) eliminar el ‘monopolio’ de representación de los partidos políticos;
- 3) elegir la totalidad de diputados en distritos uninominales;
- 4) introducir la segunda vuelta electoral para la elección del Presidente y Vice-Presidente de la República;
- 5) elegir por mayoría relativa en distritos uninominales a los prefectos, consejeros departamentales, alcaldes y concejales municipales;
- 6) crear mecanismos de democracia semi-directa: el referendium, el plebiscito y la iniciativa popular;
- 7) suspender la inmunidad parlamentaria en casos de corrupción y asuntos penales; y
- 8) establecer un Parlamento unicamaral.

El análisis que someto a consideración está inspirado en una actitud de extrema cautela frente a las propuestas centrales de la Agenda Política. Pienso que, de ser puestas en práctica, estas propuestas tendrían consecuencias altamente destructivas sobre el sistema democrático. Por cierto, el Diálogo Nacional 2000 –realizado hasta la etapa de la Mesa Nacional sobre asuntos sociales y la elaboración de la Agenda Política y puesto en suspenso por la crisis de Septiembre– otorga a las demandas de reforma política un innegable respal-

do democrático. No obstante, el hecho que la mayoría de los participantes en este Diálogo las haya apoyado no implica necesariamente que sean razonables para el desarrollo futuro de nuestro sistema político o soluciones de fondo de cara a los problemas actuales. Es indudable que la democracia se basa en el principio de la voluntad mayoritaria, pero también es cierto que la mayoría puede tomar opciones o asumir decisiones poco racionales, apoyadas en sentimientos de rechazo más que en posiciones meditadas. El principio democrático de mayoría no es garantía de racionalidad en situaciones críticas en las que se hacen necesarias reformas políticas.

Las propuestas de reforma brotaron de un estado colectivo de insatisfacción profunda con el sistema político, muy poco propenso a la reflexión y al análisis. Como reflejo de emociones colectivas, se hace difícil encontrar en ellas una argumentación convincente o una reflexión seria. En efecto, ninguna de las propuestas ha sido expuesta examinando sus premisas ni menos pensando en los efectos probables, no intencionales, que tendrían sobre el sistema democrático en caso de ser implementadas; una dimensión que no puede faltar en planteamientos que implican una tarea de ingeniería constitucional.

Llama la atención sobre todo que –convocados de manera precipitada para preparar expresamente la Agenda Política– los seminarios académicos se hayan caracterizado desafortunadamente por la carencia de rigor, coherencia y responsabilidad intelectual que deben ser normas indispensables en el análisis y las propuestas de reforma política. En estos seminarios, a los que asistió una parte estimable de la “intelligentsia” del país, prevalecieron una superficialidad y pobreza conceptual alarmantes, evidentes en las ponencias presentadas; casi sin excepción exposiciones improvisadas y fragmentarias ante un público casual y heterogéneo. Análisis y debates dignos de mención

brillaron por su ausencia, resaltando además el hecho que no participaran –excepto en uno de ellos– miembros del gobierno, del Parlamento y de los partidos de la oposición.

A partir de un estado colectivo bastante irreflexivo, dominado por posiciones anti-partido y anti-institucionales, la Agenda Política se ha limitado a aprobar y justificar las diversas demandas de reforma radical planteadas por el Diálogo Nacional II sin preocuparse por analizar su viabilidad, sus supuestos y consecuencias probables. Paradójicamente en nombre de la ‘profundización’ de la democracia y de la democracia participativa, lo que hace la Agenda Política es simplemente reflejar un interés primordial por arrinconar al sistema de partidos y barrer con mucho de lo avanzado hasta ahora en el plano de la construcción institucional. Tampoco los intelectuales mediáticos que vierten –por lo general, con una postura ‘light’– sus puntos de vista en los medios de comunicación, especialmente en la prensa, han aportado a un examen con horizonte y altura sobre los temas que aquí nos conciernen. Por el contrario, han estado abocados a nutrir las posiciones anti-institucionales y a elogiar efusiva e irresponsablemente las propuestas de la Agenda Política sin exponer alternativas concretas y viables.²

Nadando contra la corriente, éste es un análisis crítico que intenta de manera sistemática exponer, en primer lugar, una serie de argumentos que refutan las propuestas centrales de la Agenda Política. Discute sus premisas y efectos negativos muy probables particularmente sobre el sistema de gobierno y el sistema de partidos basándose principalmente en el criterio –ignorado ampliamente por la Agenda Política– que cualquier reforma que se quiera hacer ahora en Bolivia debe tomar en cuenta el principio de gobernabilidad y no sólo el de la representación o la participación en asuntos públicos.

En segundo lugar, el trabajo plantea un conjunto de reflexiones a favor de otras alternativas –contenidas parcialmente en la Agenda Política– que, con precisiones y restricciones, deberían ser tomadas en cuenta en una reforma constitucional y electoral. Espero, de esta manera, contribuir al esclarecimiento teórico y político de los temas y problemas concernientes a la reforma política despejando las confusiones y el enorme desbarajuste conceptual que empañan el debate actual sobre estas cuestiones.

Propuestas de reforma política y tendencias antisistémicas

Sistema de mayoría relativa en distritos uninominales para la elección de la Cámara de Diputados

La propuesta de establecer el sistema de mayoría relativa en distritos uninominales para la elección de toda la Cámara de Diputados se apoya, a mi criterio, en una errónea interpretación de los problemas institucionales de la democracia boliviana. Esta interpretación plantea que 1) el problema fundamental de los partidos políticos y del Parlamento es su 'débil representatividad' y falta de credibilidad; que 2) estos dos problemas remiten al 'monopolio' de la representación política por los partidos y que 3) por consiguiente, es necesario acercarse más a representantes y electores, si es posible eliminando radicalmente este 'monopolio' a fin de que candidatos de las asociaciones sociales e incluso ciudadanos particulares puedan ser representantes políticos al margen de los partidos.

En otros términos, la propuesta se sustenta en el principal criterio de que es necesario 'profundizar' la democracia mediante un sistema de representación territorial (distritos uninominales) omitiendo así

el problema de los efectos negativos que este sistema acarrearía para la gobernabilidad del país. Pero aún admitiendo que sea necesario ‘profundizar’ la democracia reformando el sistema electoral, me parece que no se puede dejar de lado dos objetivos esenciales que debe contemplar un sistema electoral: hacer posible la representación política de los diversos grupos sociales y crear condiciones favorables a la formación de gobiernos con capacidad de gobernar (gobernabilidad).

Considero extremadamente peligroso para el sistema político boliviano apoyar esta propuesta y mi rechazo se sustenta en los siguientes argumentos:

1. Mi argumento principal es que introducir tal cambio radical supone cambiar completamente el sistema electoral; es decir, sustituir el sistema de representación proporcional personalizada por un sistema de mayoría relativa en distritos uninominales. Su consecuencia más perniciosa en el contexto boliviano no sería el surgimiento de un sistema multipartidista más concentrado o de un sistema bipartidista representativo –el sistema de partidos verdaderamente congruente con este sistema electoral–, sino la fragmentación del sistema de partidos y consecuentemente de la representación parlamentaria con efectos también perversos sobre la gobernabilidad (cf. también Jost et alia 1998: 145).

El sistema multipartidista moderado, que impera actualmente, se vería sometido a grandes presiones en esta dirección en vista de la existencia de partidos con fuertes baluartes regionales y débil convocatoria en el espacio nacional así como del predominio de una fuerte tendencia hacia la personalización de la política. Los partidos se convertirían mucho más en partidos locales y regionales, sobre todo

si se realiza una reforma también sugerida de permitir la organización de partidos locales y regionales. El sistema electoral de mayoría relativa tiende claramente a la extrema territorialización dando pábulo a fortalezas regionales en las que un partido se llevaría todas los escaños parlamentarios en disputa. Esto podría ocurrir, por ejemplo, con el MIR en Chuquisaca o con ADN en Pando.

La experiencia de Italia es aleccionadora. Con el objetivo de reducir el número de partidos y provocar el desarrollo de un sistema bipartidista, se introdujo una reforma electoral similar a la reforma boliviana de 1994 y 1996, aunque estableciendo la elección del 75% de los diputados en distritos uninominales y sólo el 25% de éstos por representación proporcional. Esta reforma significaba una supremacía del sistema uninominal. Sin embargo, el sistema partidista siguió tan fragmentado como antes y no resolvió los problemas de representación y gobernabilidad (D'Alimonte 2000).

2. Esta territorialización y personalización regional más acentuada de los partidos y liderazgos políticos tendría lugar a expensas de las organizaciones y liderazgos nacionales como ya ha ocurrido en regiones como Cochabamba y Tarija con el nuevo sistema empleado en 1997.

3. Al estimular la fragmentación y el localismo de los partidos, el sistema electoral propuesto cambiaría completamente las condiciones de gobernabilidad hasta ahora existentes haciendo más difícil la creación de mayorías parlamentarias necesarias para la política del poder ejecutivo. Es muy probable que este sistema aumentaría el número de actores políticos complicando la formación de coaliciones gubernamentales.

4. El sistema de mayoría simple en distritos uninominales es altamente injusto y desproporcional porque excluye a los partidos minoritarios de la posibilidad de acceder al Parlamento, lo cual no ocurre bajo un sistema de representación proporcional ni tampoco bajo un sistema de representación proporcional personalizada como el que tenemos ahora en Bolivia. Bajo este sistema si un partido obtiene el 10% de los votos, obtiene también aproximadamente el 10% de las bancas parlamentarias.

Hay muchos ejemplos en varios países del mundo que demuestran la gran desproporcionalidad que genera este sistema electoral entre el porcentaje de votos y el porcentaje de bancas logradas: En 1983, la Alianza Socialdemócrata-Liberal en Gran Bretaña ganó, por ejemplo, el 25% de los votos pero obtuvo sólo el 3% de los curules; en Nueva Zelanda en las elecciones de 1981, el Partido del Crédito Social ganó el 21% de los votos pero logró sólo el 2% de las bancas. En Kenia, el partido de la Unión Nacional Africana alcanzó la mayoría parlamentaria en las elecciones de 1993 sólo con el 30% de los votos (IDEA 2000).

5. Bolivia tiene una tradición de representación proporcional que fue parcialmente modificada con el sistema de origen alemán en la reforma constitucional de 1994. Introducir el sistema de mayoría simple en distritos uninominales significaría una ruptura total con esta tradición que no ha sido negativa para la representación "equitativa" de mayorías y minorías.

6. Bolivia ha empleado el nuevo sistema de representación proporcional personalizada sólo una vez en 1997 con resultados más positivos que negativos. Un sistema electoral requiere aplicaciones sucesivas para que tanto partidos como votantes aprendan el fun-

cionamiento de las nuevas reglas que no pueden ser alteradas constantemente para evitar que la legitimidad del sistema democrático no sea vulnerada. Como la experiencia no ha sido negativa con el nuevo sistema, no vale la pena cambiarlo. Politólogos expertos en sistemas electorales como Rein Taagepera recomiendan claramente, cuando se ha establecido un nuevo sistema electoral, mantener las reglas electorales por lo menos en tres elecciones consecutivas (Taagepera 1998).

7. No esta demás mirar más allá de nuestras fronteras y constatar que la tendencia predominante en el mundo no es precisamente la de sustituir los sistemas de representación proporcional como el nuestro por sistemas de mayoría relativa en distritos uninominales, sino todo lo contrario, como lo demuestra la reforma electoral en Nueva Zelanda que cambió el sistema de elección en distritos uninominales por un sistema parecido al nuestro o el caso de Gran Bretaña donde se pretende hacer lo mismo (Shugart y Wattenberg 2000; Jenkins Report 1998).

8. Finalmente, nadie ha reparado en que la elección de toda la Cámara de Diputados por este sistema tendría que llevar a una reorganización sustancial de todo el sistema institucional y organizativo del Parlamento si es que quiere ser realmente efectiva. En un estudio sobre los problemas de los diputados uninominales (Mayorga 1999), se ha constatado que éstos necesitan un soporte institucional y organizacional mucho más sólido y eficiente que un diputado por lista para desarrollar nexos más directos y dinámicos con los electores de sus circunscripciones. El Estado boliviano tendría que hacer grandes inversiones para dotar a los uninominales de más recursos técnicos, de asesoría e infraestructura, algo que ni siquiera ha empezado a hacer para los 68 diputados uninominales actualmente en ejercicio.

Pienso que lo más razonable es considerar otra opción moderada, planteada en la Agenda Política: la introducción del sistema de mayoría relativa en distritos uninominales para la elección de concejales municipales, pero sin suprimir el requisito de que un candidato a alcalde debe tener mayoría absoluta ya sea directa o de los concejales para su elección.³ Esta revisión sería coherente con la lógica territorial de los gobiernos municipales y la ley de Participación Popular. No obstante, no es menos evidente que una reforma de este tipo exige una nueva y compleja distritación de las actuales jurisdicciones municipales provocando el problema adicional de que la redefinición de los distritos se hace muy difícil en jurisdicciones que tienen muy pocos habitantes, por ejemplo, cien o menos habitantes.

Eliminación del monopolio de la representación política de los partidos

Los sistemas democrático-representativos se basan en funciones indispensables de los partidos políticos: la definición de metas de carácter público a partir de orientaciones ideológicas y programáticas; la articulación y agregación de intereses sociales; la movilización de la sociedad, particularmente en períodos electorales; la formación de élites dirigentes; y especialmente la representación política y el ejercicio de gobierno. Todas estas funciones implican responsabilidades que son propias de los partidos políticos y difícilmente pueden ser desempeñadas por grupos o asociaciones de la sociedad civil, menos por individuos independientes o *outsiders*. Las democracias constitucionales son de hecho impensables sin los partidos políticos. Suponer que en Bolivia se puede construir un sistema de democracia directa prescindiendo de los partidos políticos, que organizaciones sociales o caudillos iluminados pueden sustituir a los partidos y cumplir con funciones de gobierno ocupando al Estado es caer nuevamente en ficciones utópicas e irresponsables.

En el art. 223 de la Constitución Política del Estado (CPE) se define nítidamente que la representación popular se ejerce por medio de los partidos políticos o de las coaliciones formadas por estos, agregándose que las agrupaciones cívicas con personalidad reconocida pueden formar parte de dichas coaliciones. Sin embargo, la fuerte caída de credibilidad de los partidos —un fenómeno que se ahonda en la década de los noventa— y la sensación general que los partidos han dejado de ser representativos de la sociedad ha dado lugar a la demanda de suprimir el llamado ‘monopolio’ de la representación política y reclamar que ésta debería ser también una atribución y función de organizaciones de la sociedad civil e incluso de personalidades independientes. Ante la debilidad del sistema de partidos, la sociedad civil se inclina a exigir que sus mecanismos de representación social sean ampliados en sus funciones corporativas y territoriales a competencias y funciones de representación política, lo cual implicaría que, al acceder a cargos electivos en las instituciones del Estado, tengan que transformarse en actores socio-políticos.

Por supuesto, esta demanda ha ganado fuerza y notoriedad a partir de la crisis de Septiembre, un enorme ‘toque de alerta’ por dos razones principales. En primer término, porque reveló que el Diálogo Nacional II fue en realidad un monólogo de la sociedad civil, importante para detectar las peticiones y el estado de ánimo del país, pero no para salvar las brechas profundas que se han abierto entre los partidos políticos y la sociedad civil. En segundo término, porque la acumulación y multiplicación inusitada de actores y focos de conflictos dispares desnudaron la inercia y la falta de capacidad tanto del gobierno como de la oposición, quedando éstos en suspenso como articuladores de demandas y canalizadores de conflictos. En este contexto, la crisis de Septiembre desembocó en una confrontación

directa entre Estado y actores sociales, poniéndose de manifiesto que los nexos de los partidos políticos con importantes sectores de la población, especialmente rurales, están seriamente fracturados o simplemente se han desvanecido. Como consecuencia, el Parlamento sufrió una suerte de implosión desapareciendo como escenario institucional y actor importante para la solución de la crisis, mientras que el gobierno acorralado cedía penosamente a las presiones de los grupos sociales. Se decía entonces con razón que el gobierno habría accedido a suprimir la ley de la gravedad si se le presentaba tal demanda.

La Agenda Política ha expresado la exigencia de eliminar el ‘monopolio’ de los partidos en dos planteamientos diferentes: 1) en una propuesta radical de permitir sin el requisito de la mediación partidaria a cualquier ciudadano y organización social la postulación de candidaturas a todos los cargos electivos desde la Presidencia de la República hasta las concejalías municipales (seminario-taller departamental de Cochabamba y seminario-taller “Sistema político y profundización democrática”); y 2) en la opción de restringir estas candidaturas al ámbito municipal para la elección de alcaldes y concejales (seminario-taller “Sistema político y profundización democrática”; seminario-taller departamental del Beni).⁵

En varios países latinoamericanos –Colombia, Guatemala, Nicaragua, Panamá– se permite la participación de asociaciones independientes en elecciones municipales, aunque en Colombia, caso excepcional, también se abrió las puertas con la reforma constitucional de 1991 a grupos independientes para participar en cualquier proceso electoral, disposición que no ha alterado, sin embargo, el predominio a escala nacional de los dos partidos tradicionales, el Partido Liberal y el Partido Conservador (Jaramillo y Tickner

1999). A mi criterio, la versión radical presentada en el país es muy peligrosa porque destruye el principio esencial de la democracia representativa –la representación política por intermedio de los partidos– bajo el falso supuesto de que la sociedad civil puede reemplazar a los partidos ejerciendo sus funciones fundamentales. Erróneo como es, este supuesto revive la utopía inalcanzable, por cierto, de que el pueblo o la sociedad pueden gobernarse a sí mismas prescindiendo de las mediaciones de organizaciones políticas de dimensión nacional. La consecuencia más grave sería un debilitamiento extremo de los partidos y la fragmentación absoluta de la representación política en el Parlamento. En estas condiciones sería una tarea imposible lograr mayorías gobernables.

La segunda versión de carácter moderado es más sensata porque los gobiernos municipales se mueven en un ámbito local y territorial, los partidos políticos son frágiles en este ámbito y en varias elecciones municipales del pasado reciente –dada su debilidad– los partidos ya han optado por recurrir a candidatos de organizaciones sociales o a ciudadanos independientes. Por estas razones, yo sugiero esta alternativa, pero introduciendo el requisito de que los candidatos estén respaldados por un número mínimo de firmas de apoyo que puede ser equivalente al 0.5% de votos válidos emitidos en las últimas elecciones municipales.

Si –en aras de eliminar a la ‘partidocracia’– se pretende desplazar a los partidos con organizaciones sociales o movimientos personalistas fugaces, será imposible superar los problemas actuales de representación y eficacia en el ejercicio gubernamental que enfrentan los partidos. Las organizaciones y los movimientos sociales son fundamentalmente asociaciones de tipo corporativo, limitados a intereses particulares y poco capaces para desarrollar políticas de carácter na-

cional que deben responder a los problemas globales de la nación. Contra lo que sustentan las corrientes anti-partido, es engañoso pensar que los problemas de la democracia y la gestión estatal serán superados con propuestas plebiscitarias de desplazamiento de los partidos por movimientos sociales o *outsiders* autocomplacientes y arrogantes de dudosa capacidad política. Al contrario, lo que se impone a corto plazo son estrategias creativas de recuperación y fortalecimiento del sistema de partidos ya sea renovando los partidos importantes existentes o fundando otros partidos. Los fracasos, delitos o errores cometidos por los partidos existentes deben ser criticados, pero no al alto costo de destruir el sistema de partidos como ha ocurrido en el Perú y Venezuela con consecuencias nefastas para el desarrollo democrático en América Latina.

Concepciones y prácticas anti-partido son soluciones por el desastre. La presión y la crítica de la sociedad, y especialmente de los medios de comunicación, contra los partidos –por ejemplo, debido a la corrupción de muchos políticos– debería estar separada de la crítica destructiva al sistema de partidos (Lijphart 1999a). No sé si en las actuales circunstancias se puede esperar tanta racionalidad en muchos sectores de la sociedad civil y la clase política, pero si de algo debemos tener certeza es que una crítica radicalmente antisistémica contra todo el sistema de partidos traerá muchas más desventajas y efectos perversos que beneficios tangibles para la democracia boliviana.⁶

Segunda vuelta electoral para la elección del Presidente y el Vicepresidente de la República

Esta propuesta arranca de la premisa de que el sistema vigente de formación de gobiernos de coalición escamotea la voluntad popular

–‘se vota, pero no se elige’– y que da lugar al establecimiento de gobiernos inspirados en la simple repartija de posiciones de poder y pegas entre los socios de las coaliciones. Del diagnóstico correcto que los partidos o ciertos partidos han actuado con una lógica predominantemente autoreferente y clientelista se extrae la falsa conclusión de que el sistema de gobiernos de coalición es en sí mismo la causa del descrédito de los partidos y la democracia representativa.

Esta conclusión confunde el mecanismo institucional de la formación de gobiernos por acuerdos interpartidarios con una utilización política devaluadora de este diseño. A mi criterio, el sistema de gobiernos de coalición sustentados en pactos y acuerdos entre partidos (democracia pactada) no implica fatalmente que los acuerdos se hagan con el simple objetivo de la distribución clientelística y corrupta del poder estatal. Que los partidos perviertan y desprestigien el mecanismo para fines particularistas es esencialmente un problema de la visión y la manera de hacer política de los liderazgos políticos, pero no del modelo institucional mismo. No se justifica plantear la segunda vuelta con el argumento de que la regla institucional de los gobiernos de coalición conduce *ipso facto* a la manipulación de la voluntad popular, al ejercicio arbitrario del poder o a la corrupción gubernamental. Si se trata de elevar la calidad democrática de la política, la eficiencia gubernamental en políticas públicas y de combatir a la corrupción, gobiernos elegidos en segunda vuelta no contribuirían por sí mismos en nada a superar estos problemas.

Mis argumentos principales contra la segunda vuelta son:⁷

1. Este sistema fortalece sólo de manera aparente la legitimidad y la concentración del poder en manos del Presidente. En efecto, el

Presidente goza de una legitimidad directa. Sin embargo, en sistemas multipartidistas como el nuestro, la segunda vuelta tendría el efecto contraproducente de provocar el surgimiento de gobiernos débiles y mayorías parlamentarias opositoras como ha sucedido repetidamente en Ecuador, Brasil y Perú en diferentes períodos gubernamentales. De esta manera, se destruiría la principal ventaja de nuestro sistema electoral que es estimular los acuerdos postelectorales para la elección congresal de gobiernos basados en mayorías parlamentarias, los cuales subyacen al peculiar sistema boliviano de *presidencialismo parlamentarizado* y constituyen el fundamento de la gobernabilidad democrática lograda en Bolivia (Mayorga 2001). La segunda vuelta entraña entonces el alto riesgo de gobiernos con presidentes débiles y, por lo tanto, de inestabilidad política.

2. Las consecuencias previsibles de un sistema electoral tienen que ser vistas en relación con el sistema de partidos. Los que proponen la segunda vuelta, además de desconocer provincianamente lo que pasó fuera de nuestras fronteras, olvidan que –desde la transición a la democracia– Bolivia ha tenido un sistema multipartidista que produce constantemente mayorías relativas, y mayorías relativas, por lo general, estrechas. Salvo en 1980 cuando la UDP obtuvo el 38 % y en 1993 el MNR el 36.2% de los votos, las mayorías relativas obtenidas por los candidatos ganadores han tenido esta característica. Por lo tanto, la mayoría absoluta generada en la segunda vuelta –aparte de ser una meta ilusoria– sería muy forzada y artificiosa (Mayorga 1994).

Efectivamente, este sistema, que se ha generalizado en América Latina como pésima copia del original francés y con efectos negativos, genera “mayorías forzadas” entre la primera y segunda vuelta presionando a los electores a modificar sus preferencias. Así, por

ejemplo Fujimori pasó en las elecciones de 1990 del 24% de votos en la primera vuelta al 56.5% de votos en la segunda vuelta. La ingenua propuesta de fijar un porcentaje mínimo del 37% para el candidato ganador en segunda vuelta que ha hecho el diputado Benjamín Miguel no modifica el escenario descrito. Aún con un 37% de los votos, un Presidente sería débil porque no tendría mayoría legislativa y, una vez en el poder, le sería difícil formar una coalición de gobierno. ¿Por qué un presidente elegido con semejante mayoría relativa debería ser más democrático que un Presidente elegido por mayoría absoluta en el Parlamento? Nuevamente el razonamiento que esgrimen los que abogan por la segunda vuelta sólo toma en cuenta la elección directa y la 'representatividad' directa como criterios esenciales, pasando por alto que un sistema electoral debe tener como objetivo esencial crear condiciones razonables de gobernabilidad.

3. La segunda vuelta produce un contexto de confrontación entre partidos y frentes políticos bastante artificial y también una tendencia no menos artificial hacia acuerdos y alianzas políticas marcadas por conveniencias electorales muy coyunturales.

4. Se puede igualmente aducir que los acuerdos electorales para la segunda vuelta –como lo demuestran varios estudios– no conducen generalmente a gobiernos de coalición estables. Las experiencias negativas de Ecuador desde 1978 y de Brasil desde 1990 son ampliamente ilustrativas (Chasquetti 1999; Sabsay 1991).

5. Finalmente, el hecho de que 14 países en América Latina hayan adoptado con resultados muy relativos la segunda vuelta no justifica su establecimiento en Bolivia que ha creado más bien un sistema sui generis que no merece ser sustituido. Por el contrario, sorprende so-

bre manera que los que vuelven a la propuesta de la segunda vuelta no hayan asimilado ni la propia experiencia de Bolivia ni la experiencia de América Latina.

Profundización de la descentralización del Estado

Las proposiciones que se han planteado al respecto están vinculadas a la cuestión de la representatividad y tienen también dos vertientes: 1) una vertiente radical que plantea la elección directa de los prefectos y consejeros departamentales por el sistema de mayoría relativa en distritos uninominales; y 2) una vertiente moderada que plantea la alternativa de la designación de los prefectos por el Presidente sobre la base de una terna de tres candidatos propuestos por los consejos departamentales elegidos directamente (cf. seminario-taller departamental de Santa Cruz y seminarios-talleres “Ejercicio de la ciudadanía” y “Sistema político y profundización de la democracia”).

Esta segunda alternativa es aconsejable puesto que los prefectos designados por el gobierno nacional y los consejos departamentales designados a su vez por los consejos municipales no tienen una legitimidad democrática suficiente y su funcionamiento –muy condicionado por una ley de descentralización que requiere ser revisada considerando la ley de participación popular– no ha producido resultado alentadores (Mayorga 1998). En vista de la importancia creciente de los gobiernos departamentales y las particularidades regionales, no hay razón para oponerse a la propuesta que los consejos departamentales tengan una legitimidad directa como la tienen los concejos municipales.

Sin embargo, la primera alternativa tendría efectos centrífugos peligrosos sobre el Estado. Gobiernos regionales en departamentos co-

mo Santa Cruz y Tarija con un potencial de crecimiento económico apreciable podrían verse tentados a estimular tendencias de autonomía federal reclamando al gobierno nacional competencias propias en el plano económico y político, y desatando además conflictos de legitimidad política que podrían poner en entredicho al Estado nacional. En una perspectiva federal de descentralización, el gobierno central ya no tendría la posibilidad de desarrollar capacidades para aplicar políticas necesarias de carácter nacional para reducir los grandes desequilibrios regionales.

Sin arriesgar la unidad del Estado, la reforma constitucional debería tener como objetivo central dotar de una legitimidad democrática suficiente a los gobiernos regionales de la cual éstas todavía carecen. Por lo demás, lo que realmente importa para desarrollar un proceso de descentralización eficaz cae propiamente fuera del ámbito constitucional. Se trata, por un lado, de crear un sistema de subsidiariedad coherente que establezca competencias y responsabilidades claras de los gobiernos departamentales y locales, y, por el otro, de fortalecer sus capacidades institucionales para la gestión de políticas públicas. La Ley de Descentralización Administrativa tenía como propósito fundamental hacer de los gobiernos departamentales un escenario de articulación entre los gobiernos municipales y el gobierno central. Pero esta ley así como la ley de participación popular contienen disposiciones vagas para la acción conjunta y coordinada en el ámbito de la planificación participativa tanto entre municipios como entre éstos y las prefecturas. La ausencia de un marco institucional adecuado de coordinación entre los gobiernos regionales y locales ha provocado la dispersión de las políticas municipales –manifestada en el ‘localismo’ y la competencia entre municipios– haciendo además que se mantenga el predominio de una concepción centralista en el diseño de políticas de fortalecimiento municipal por parte del gobierno central (Blanes 1997, Galindo 1998).

Asamblea Constituyente

Igualmente con impulsos anti-sistémicos, se ha planteado como principal caballo de batalla, sin tener ideas claras y menos alternativas viables a la democracia representativa y a la estructura constitucional del Estado, convocar a una Asamblea Constituyente como mecanismo adecuado para las reformas constitucionales y electorales.⁸ Por lo que ha sido esbozado en la Agenda Política y en las proposiciones de personas que alientan la realización de una Asamblea Constituyente, no se percibe ningún argumento convincente para la fundación de un nuevo tipo de Estado y una democracia cualitativamente distinta a la que está definida en la CPE, a menos que convengamos que principios de democracia directa, plebiscitarios y corporativos con claras implicaciones anticonstitucionales y antipartido constituyen una base doctrinaria suficiente para transformar estructuralmente la CPE. Por varias razones, considero insustancial y peligrosa la realización de una Asamblea Constituyente.

En primer lugar, obviando el dato evidente que la Asamblea Constituyente no está contemplada en la CPE y que convocarla significaría un acto anticonstitucional (cf. arts. 2, 4 y 230), la experiencia internacional señala que se ha apelado a Asambleas Constituyentes solamente en casos de graves crisis de Estado que exigieron refundar al Estado en cuanto sistema de gobierno, un objetivo que ya no era posible alcanzar por las vías constitucionales normales.⁹ Esta ha sido la experiencia, por ejemplo, en Francia en 1958 cuando se creó la V. República o, con ciertas reservas, el caso Colombia en 1991. A mi criterio, no hay ningún indicio de que Bolivia se encuentra ante una crisis global del Estado ni menos de que la CPE en sus principios fundamentales se haya convertido en un texto absolutamente reñido con democracia y la realidad política del país. Por supuesto, la actual

CPE requiere de cambios, pero de cambios que suponen reformas parciales a los que se debería proceder más por reducción y limitación del actual texto, suprimiendo, por ejemplo, algunos de los regímenes especiales, y sobre todo redefiniendo el rol del Estado. La CPE tiene varias deficiencias, contradicciones y lagunas, a algunas de las cuales me referiré más adelante. Sin embargo, no constituye desde una perspectiva doctrinaria del derecho constitucional moderno un conjunto de principios normativos errado o ajeno a la realidad contemporánea del país ni del mundo contemporáneo de las democracias modernas.

En segundo lugar, desde el siglo XIX la experiencia histórica de Bolivia en el ámbito de las Asambleas Constituyentes está íntimamente ligada a gobiernos de facto que –con excepción de la Asamblea Constituyente convocado por el gobierno de Busch en 1938– tampoco introdujeron modificaciones sustantivas al texto constitucional que en sus principios centrales se mantiene desde la fundación de la República. En otros países de América Latina, las experiencias y los resultados logrados relativos a Asambleas Constituyentes han sido –para decir lo menos– bastante cuestionables. Han dado lugar, por ejemplo en Colombia y Brasil, a una “grafomanía constitucional” (Sartori); es decir a constituciones “novelescas” por lo engorrosas, abultadas y detalladas que, al poco tiempo de haber sido sancionadas, planteaban ya la necesidad de revisiones importantes. Esto se ha debido, por lo general, a que organizaciones corporativas participantes en las Asambleas Constituyentes han establecido en el texto constitucional intereses y aspiraciones particulares produciendo volúmenes, como la Constitución brasileña de 1988 –con 245 artículos y 200 disposiciones transitorias–, muchos de los cuales eran simples declaraciones de principio ajenas a la sustancia de un texto constitucional. En rigor, una Constitución debería restringirse a

definir normas para los procesos de decisión en el marco del ejercicio restringido y controlado del poder y garantizar los derechos individuales fundamentales.

Bolivia ha hecho ya una primera experiencia positiva, no obstante limitada, con la reforma constitucional de 1994 adoptando los mismos preceptos de reforma prescritos por la CPE. Es necesario continuar con esta política de reforma gradual, aunque me parece indispensable reformar el artículo pertinente (art. 230) para hacer más ágil el procedimiento de reforma que, por el momento, impone a las reformas varios requisitos de carácter temporal (Mayorga 1998: 190-191). Si, por el contrario, se impone la Asamblea Constituyente o el referendun con los principios y objetivos demagógicos de los actores antisistémicos, se habrá dado un golpe de gracia contra la esencia misma de la democracia constitucional.¹⁰

Mecanismos de democracia semidirecta: referendun, plebiscito e iniciativa popular

El referendun, como una forma de consulta popular que complementa la democracia representativa, no es un mecanismo tan usual en las democracias modernas y puede ser además un instrumento mayoritario extremo que atenta contra las minorías. Los únicos países con referendos previstos para una variedad de casos en las democracias avanzadas son Italia, España, Francia, Suiza y Estados Unidos. En América Latina tienen este mecanismo –con diversas condiciones de aplicación– Argentina, Uruguay, Brasil, Colombia, Venezuela, Guatemala y Costa Rica. Si se ha decidido establecerlo en Bolivia por el procedimiento establecido en la CPE (arts. 230, 231), es indispensable previamente saber que tipo de referendun podría ser una alternativa aconsejable.

Existen tres tipos de referendos: 1) un tipo de referendium limitado para aprobar enmiendas constitucionales como existe en Francia; 2) un tipo de referendium “correctivo”, como existe en Suiza donde es utilizado mucho para someter a consulta popular leyes sancionadas por el Parlamento y obligarlo a revisarlas. En este caso, una minoría ciudadana puede presionar a las mayorías legislativas a tomar en cuenta sus puntos de vista y el referendium se usa, por lo tanto, como un mecanismo adicional a la aprobación de leyes por mayorías legislativas; y 3) un tipo de referendium, como existe en algunos Estados federados en los Estados Unidos, sobre un texto propuesto por una minoría de votantes que, como indica la experiencia norteamericana, es un mecanismo muy proclive a que intereses corporativos puedan ejercer enorme influencia sobre la legislación (Lijphart 1999).

Si es que se optara por un tipo de referendium, el referendium “correctivo” puede ser un mecanismo interesante de democracia semidirecta, apropiado para Bolivia.¹¹ A esto se puede añadir la iniciativa popular que es un procedimiento de democracia semidirecta por el cual un grupo de ciudadanos puede proponer textos o proyectos de ley al Parlamento (Duhamel y Mény 1992: 510-511). No obstante, pienso que este mecanismo debería ser empleado en el país con ciertas restricciones como, por ejemplo, un número mínimo de firmas de ciudadanos (por ejemplo, 50 mil) a favor de un determinado proyecto de ley.

El plebiscito –como otra forma de consulta popular complementaria– para la aprobación de decisiones estatales no es un mecanismo ni indispensable ni apropiado para Bolivia. Dada una tendencia “asambleística” predominante, el plebiscito puede generar más bien inestabilidad institucional erosionando la legitimidad y autoridad del Parlamento para legislar en lugar de contribuir al fortalecimiento de

las instituciones democráticas. Aunque una vertiente del derecho constitucional identifica el plebiscito con el referendun (Bobbio y Matteucci 1992, Sartori 1987), me inclino a la otra vertiente que concibe al plebiscito como un mecanismo distinto puesto que es una modalidad de consulta popular que no gira en torno a un acto legislativo sino a decisiones políticas del gobierno (García Pelayo 1987: 184; Hermet y Badie 1994).

Revocatoria de mandato

Como mecanismo que surge de la institución anglosajona del *recall*, la revocatoria del mandato es la modalidad menos generalizada actualmente de la democracia semidirecta porque puede traer consigo también la reducción de la eficacia y el debilitamiento institucional del Parlamento (Puertas Gómez 1998: 84). En la actualidad sólo Colombia y en ciertos Estados federados en los Estados Unidos –donde se utiliza para la destitución de concejeros municipales y funcionarios públicos en caso de abuso de poder– contemplan la revocatoria del mandato.

La propuesta de establecer el mecanismo de revocatoria del mandato de los parlamentarios equivale a introducir el mandato imperativo eliminando la responsabilidad de éstos como representantes nacionales. Este mandato contradice el espíritu de nuestra CPE y de las democracias modernas. De acuerdo a la CPE, una vez elegidos, los parlamentarios no obedecen directamente a sus electores puesto que han sido convocados para actuar en función de los intereses generales de la sociedad. Es decir, no son simples delegados de sus electores ni responden simplemente como agentes corporativos a sus demandas e intereses. En las democracias modernas, el mandato imperativo está prohibido de manera expresa (Bobbio 1996: 49-73).

Es además muy difícil de aplicar la revocatoria del mandato tal como se ha propuesto para el caso de que los representantes nacionales no cumplan con sus promesas electorales. Aunque en principio sea posible evaluar el rendimiento de un parlamentario en función del cumplimiento de sus promesas electorales, no hay, en rigor, criterios razonables para hacerlo. En primer lugar, el desempeño de un parlamentario no es un asunto personal y aislado; su capacidad política depende decisivamente del partido o la colectividad política a la que pertenece. En segundo lugar, si el parlamentario es independiente, su capacidad política ha de ser aún más débil puesto que dependerá en su gestión de alianzas con otros grupos partidarios para hacer lo prometido, lo cual hará de su rendimiento político personal un elemento aleatorio.

Asunto distinto es contemplar la supresión de la inmunidad parlamentaria para destituir a aquellos parlamentarios implicados en hechos flagrantes y comprobables de corrupción. En vista de los innumerables casos ocurridos en los últimos años que han degradado la inmunidad parlamentaria a impunidad, esta medida urgente ha sido propuesta por consenso en el Diálogo Nacional II y parece gozar también del apoyo de los partidos.

Por otra parte, una cuestión igualmente diferente sería establecer un sistema de elecciones parciales o renovación de las Cámaras o de una de ellas como existe en varios países a la mitad del mandato parlamentario (Estados Unidos, Argentina, Francia, Ecuador, la República Dominicana). A mi parecer, no es adecuada esta opción por varias razones: 1) provoca problemas para la estabilidad de las mayorías parlamentarias disminuyendo la capacidad del poder ejecutivo puesto que es usual que el Presidente pierda en las elecciones de medio término su mayoría legislativa; 2) los procesos electorales

permanentes generan cansancio en los electores y 3) significan un alto costo financiero para el país. En este sentido, las experiencias del Ecuador y la República Dominicana han sido muy negativas (Pachano 1998; Shugart y Carey 1992: 265-269).

En suma, no es a mi parecer recomendable ni la revocatoria del mandato ni la renovación periódica de las Cámaras.¹² Menos aconsejable aún es poner en práctica una reforma del Parlamento –que se ha hecho de manera aislada– sobre la base de incorporar el principio de la representación corporativa.¹³ Hace varios años, Condepa había formulado en su programa político una propuesta similar de establecer una así denominada “Asamblea de Productores”. Una reforma de esta naturaleza –vinculada a la elección de todos los diputados por distritos uninominales sin el requisito de la postulación por un partido político– acabaría por fragmentar drásticamente la representación política y haría del Parlamento el escenario de confrontación de intereses personalistas, funcionales y localistas. Por supuesto, desaparecerían igualmente el horizonte de políticas nacionales y se destruirían totalmente las condiciones para formar mayorías gobernables.

Parlamento unicameral o revisión de las atribuciones de las Cámaras

Esta propuesta de reforma institucional se basa principalmente en el diagnóstico de que el principal problema del Parlamento es su bajo nivel de eficiencia y sus altos niveles de gasto. Al eliminar la Cámara de Senadores, se supone que el Parlamento podría ser más eficiente en la aprobación de leyes y las tareas de fiscalización del poder ejecutivo, reduciendo además su presupuesto de operaciones.

A escala mundial, un tercio de las democracias tienen un Parlamento bicameral y dos tercios un Parlamento unicameral. Pero esta proporción se altera cuando se toma en cuenta que en las 36 democracias consolidadas del mundo sólo una cuarta parte tiene Parlamentos unicamarales: Costa Rica, Suecia, Grecia, Portugal, Finlandia, Israel, Luxemburgo, Malta, Mauritius y Papua Nueva Guinea (Lijphart 1999). En América Latina, aparte de Costa Rica, tienen un Parlamento unicameral Ecuador, Perú, Nicaragua y Guatemala. La evidencia histórica pone de manifiesto que un Parlamento unicameral no es necesariamente un Parlamento que cumpla mejor sus funciones constitucionales que un Parlamento bicameral.

Sin embargo, un criterio esencial a tomar en cuenta a favor del mantenimiento del Parlamento bicameral en Bolivia es que la existencia de dos cámaras contribuye a una división del poder legislativo que da, por lo menos, la posibilidad de los *checks and balances* en el manejo institucional, mientras que el Parlamento unicameral significa esencialmente una concentración del poder. Este aspecto resalta sobre todo en regímenes presidencialistas en los cuales el Presidente tiene un poder de iniciativa legislativa preponderante y goza de una mayoría que él puede controlar a discreción (caso de Fujimori en el Perú). Otro criterio a favor del Parlamento bicameral es que –en un sistema de elección de representación proporcional personalizada para la Cámara de Diputados como tenemos en Bolivia– la Cámara de Senadores es elegida en su totalidad por un sistema de representación territorial; constituye, por tanto, una institución que da fuerza a la representación equitativa de todos los departamentos del país.

De mayor envergadura es la propuesta –aunque ha sido presentada de manera aislada por el MNR fuera de la Agenda Política– de

mejorar el funcionamiento de las dos cámaras revisando y redefiniendo sus atribuciones. Estimo que uno de los problemas institucionales fundamentales del Parlamento boliviano ha residido precisamente en las competencias y atribuciones superpuestas. Exceptuando una que otra atribución secundaria del Senado como, por ejemplo, el nombramiento de embajadores, el Parlamento se caracteriza prácticamente por el bicameralismo simétrico; es decir, tiene competencias similares o idénticas, lo cual se manifiesta plenamente en el hecho de que cualquier Cámara puede ser instancia de iniciativa o de revisión (CPE, art.71). Para hacer más eficaz la labor parlamentaria y posibilitar el trabajo efectivo de estas dos instancias, es imprescindible esta reforma que podría llevar a un Parlamento bicameral asimétrico; en este caso, dando a la Cámara de Diputados mayores atribuciones.

Institucionalización del diálogo o control social

Si ha habido una demanda apoyada en un enorme consenso en las Mesas Municipales y Departamentales así como en la Mesa Nacional, ésta ha sido, por cierto, la institucionalización del diálogo; una conclusión a la que ya había arribado el Diálogo Nacional I y que fue dejada de lado por el gobierno como todas las conclusiones esenciales de ese Diálogo. Las organizaciones de la sociedad civil exigen desde hace tiempo el diálogo como forma esencial de relacionamiento entre el Estado, los partidos y la sociedad; el diálogo como procedimiento por el cual se pueden y deben elaborar criterios comunes y alcanzar consensos acerca de las leyes y políticas de Estado. Una democracia basada en el diálogo y la concertación, y en sus derivaciones esenciales como son los pactos y acuerdos, es fundamentalmente una *democracia deliberativa*: un modelo democrático en el cual la formulación de leyes y políticas públicas procede a

través de la argumentación y el razonamiento en procesos interactivos entre gobernantes y organizaciones de la sociedad civil sin que esto signifique que los partidos en función de gobierno renuncien a su responsabilidad de asumir tanto las decisiones como las consecuencias de la acción gubernamental (Nino 1996).

Hay múltiples razones para pensar que Bolivia está ante la urgencia y el desafío histórico de construir esta forma de democracia como una forma necesaria de complementación de la democracia representativa ampliando los acuerdos políticos entre partidos, en los cuales se basó la democracia pactada desde 1985, a acuerdos político-sociales entre partidos y organizaciones sociales. La democracia pactada entre partidos políticos sigue siendo necesaria, pero es obvio que ha dejado de ser suficiente. Se ha hecho imprescindible un nuevo *contrato social*, una nueva forma institucional de hacer política basada en deliberaciones y acuerdos constantes con organizaciones y actores de la sociedad civil; es decir, una forma de hacer política de los partidos y del Estado por la cual se extiende el espacio de la política más allá de los partidos políticos y se alcanza una legitimación de las políticas estatales que trasciende los actos electorales. Sin embargo, para superar la retórica política y los planteamientos abstractos de los Diálogos Nacionales I y II, es necesario abordar la cuestión esencial de crear mecanismos institucionalizados y eficaces de democracia deliberativa. Los partidos políticos e igualmente los actores sociales deben responder a este desafío histórico (Mayorga 1998: 20-212).

El Diálogo Nacional II ha planteado con fuerza institucionalizar el diálogo como mecanismo fundamental para definir políticas de Estado dentro de un marco legal que disponga una realización anual o bianual, pero ninguna de estas propuestas ha trascendido el nivel de

lo abstracto y genérico (Diálogo 2000. Resumen Ejecutivo: 31, 56). Las alternativas sugeridas por las organizaciones sociales y personas independientes –es lamentable que los partidos políticos no tomen en serio esta problemática– carecen de ideas concretas sobre su naturaleza legal, su estructura organizativa así como sus objetivos y alcances que pueden ser normativos, consultivos y deliberativos. No se advierten ideas claras sobre las formas concretas de institucionalizar el diálogo, ideas que –a mi criterio– deberían seguir los principios directrices de una democracia deliberativa. Por el contrario, las borrosas nociones expuestas en el Diálogo Nacional II abarcan desde proposiciones de crear organismos de control social compuestos por ‘notables’, pasando por un ‘foro nacional’ (una especie de “comité de vigilancia nacional”) hasta colocar a la Iglesia Católica como máxima institución de control.

Pero lo que llama poderosamente la atención es que las propuestas no apuntan en realidad a establecer formas institucionalizadas del diálogo, sino más bien a crear mecanismos de control social de la gestión gubernamental en los niveles nacional, departamental y municipal.¹⁴ En esta orientación se han planteado las siguientes alternativas:

- 1) Una “Instancia Nacional mixta de seguimiento, evaluación e información de políticas gubernamentales y del Estado”.¹⁵ Sin embargo, no se determina qué organizaciones deberían componer esta instancia y como sería su funcionamiento.

- 2) Un “Foro Nacional Permanente”, propuesta extraída del Jubileo 2000 que sugirió el control social de los recursos a emplearse en la lucha contra la pobreza.

3) “El control social del gobierno central por notables de la sociedad civil”. Este mecanismo fue también planteado por el Seminario Taller sobre “Ejercicio de la ciudadanía” sin hacer ninguna especificación sobre las instancias que deberían designar a los ‘notables’ y qué criterios deberían ser considerados para alcanzar la distinguida condición de notable. ¿No sería mejor crear entonces una Cámara de Lords al estilo inglés si es que se los encuentra?

4) Un organismo de control nacional sobre el Parlamento, representativo de la sociedad civil, estableciendo algo así como un “Comité de Vigilancia Nacional”.

Haciendo explícita referencia a los comités de vigilancia como modelo de representación ciudadana, este modelo ha sido propuesto por Jorge Lazarte como una “representación social de segundo grado” —compuesta por representantes de juntas vecinales, comités cívicos, personalidades relevantes—, instancia ante la cual los parlamentarios estarían obligados a rendir cuentas.¹⁶ A mi modo de ver, esta proposición, que sustenta de manera explícita el principio del mandato imperativo, conduciría a la creación de un “Parlamento paralelo”, una suerte de “Asamblea Popular”, que no sólo desestabilizaría el orden político—institucional creando una doble legitimidad, sino también sometería al Parlamento a un tipo de control social inadmisibles. Para evitar este problema de subordinar la representación política a la representación social, es más sensato que el control social se ejerza no por instancias paralelas que socavan la legitimidad de las instituciones democráticas, sino por instituciones de la sociedad civil como los medios de comunicación (Lijphart 1999a).

Las propuestas mencionadas comparten una estrategia común: crear mecanismos paralelos de control social de las instituciones estatales.

Es imposible sustraerse a la impresión que –como en la época de la UDP– resucita nuevamente, bajo formas un poco más benignas, el viejo modelo de la cogestión; en otros términos, el modelo del ‘poder dual’ y compartido entre organizaciones sociales y Estado.¹⁷ Huelga decir que se trata de un modelo corporativo muy peligroso que haría ingobernable a la democracia y terminaría por despojar a las instituciones del Estado de su legitimidad y autoridad colocando a los mecanismos de control social por encima de ellas y confrontando además la legitimidad política a una legitimidad ‘mayor’ de tipo social. En estas propuestas es donde se plasma de manera ostensible el *leitmotiv* de una estrategia muy peligrosa y contraproducente de ‘profundización’ de la democracia por la vía de la desarticulación del sistema de partidos y la ocupación del Estado por organizaciones de la sociedad civil; estrategia con la cual no se haría otra cosa que desmontar todo lo que se ha logrado hasta ahora en el campo de las reformas institucionales del Estado democrático.

Además de buscar un objetivo insostenible desde la perspectiva de consolidar y ampliar la democracia representativa con mecanismos de participación política complementarios, los que proponen estos mecanismos no han reparado en temas nada despreciables o marginales como son la capacidad de rendimiento, la operatividad y la eficiencia. Ellos defienden más bien procesos engorrosos, pesados por la gran cantidad de organizaciones y personas independientes involucradas, poco eficientes, costosos y que requieren mucho tiempo.¹⁸

Pero mi argumento principal es que todo esto no tiene nada que ver con fomentar formas institucionalizadas del diálogo o mecanismos de democracia deliberativa cuya racionalidad reside precisamente en contribuir al desarrollo de políticas públicas de carácter interactivo

entre el Estado y la sociedad. En contraste, el control social de la gestión pública es una cuestión muy diferente y, además, es una dimensión ya incorporada en el país en el espacio que corresponde –el de la gestión municipal– donde, bajo ciertas condiciones, puede ser efectivo y racional.

A mi criterio, los mecanismos de democracia deliberativa deberían buscarse en una dirección congruente con la complementación de la democracia representativa y con las responsabilidades del Estado y de los partidos responsables de gobierno. En este sentido, podría considerarse tentativamente un modelo similar al modelo europeo del “Consejo Económico-Social” con atribuciones consultivas y propositivas que me parece el más razonable, siempre que se lo adapte de manera creativa a las condiciones concretas del país. Fue planteado en el Diálogo Nacional I, sin resonancia alguna, por la CEPB y el autor de este trabajo (Mayorga 1998: 210-211), pero la CEPB renunció posteriormente a esta propuesta para reclamar más bien, como ha sucedido recientemente con las cámaras empresariales de Santa Cruz (Industria y Comercio, Exportadores, CAO y Cámara Forestal), un “pacto político y social” o un “Acuerdo Nacional de Concertación” para el desarrollo económico por “el clima de desconfianza y desánimo” que ha generado la clase política.¹⁹

Sin embargo, por más importantes que sean, los pactos se mueven siempre en el ámbito de lo excepcional y responden con acuerdos sobre principios generales de política a problemas de fondo surgidos en coyunturas muy especiales en las que hay que tomar grandes decisiones de cambio político. No hacen superfluos sino más bien necesarios los mecanismos permanentes, más concretos y ágiles para el tratamiento institucional de las políticas públicas entre el gobierno y las organizaciones de la sociedad; mecanismos que podrían ser

comisiones mixtas sectoriales y, sobre todo, un consejo económico-social de carácter nacional y con status constitucional como es en el caso de España (García Ruiz: 1995).

Desenredando confusiones a favor de reformas constructivas

Como hemos destacado, las proposiciones de reforma política del Diálogo Nacional II se han efectuado en un contexto de profunda crisis de confianza en el sistema de partidos y la democracia pactada debido al desencanto y hastío con los partidos actuales; una comprensible reacción ante la ineficiencia gubernamental, la distancia entre promesas electorales y rendimiento efectivo, el crecimiento exponencial de la corrupción política y la impunidad.

El desencanto ha asumido posiciones de casi satanización de los partidos y parece acrecentarse con el doble convencimiento de que, por un lado, la democracia no precisa de la mediación de los partidos políticos sino más bien de la participación social directa y de que, por el otro, la democracia participativa puede alcanzarse con mecanismos paralelos de control social a costa del deterioro de la democracia representativa. En estas condiciones, la democracia boliviana se enfrenta, por primera vez, al grave problema de una implacable reacción social –por la cual los propios partidos tienen enorme responsabilidad– que anatemiza a los partidos y condena drásticamente a los políticos. En una atmósfera de maniqueísmo

muy cuestionable –los políticos son malos, la sociedad es buena– se ha instalado una tendencia antipolítica que da señales de ser duradera dando a varios personajes políticos y algunos *outsiders* la posibilidad de presentarse como encarnación pura de la voluntad popular.²⁰ En este contexto tan volátil se procede a recomendar una serie de reformas que en su conjunto significan una ofensiva contra el sistema político y paradójicamente un intento de desmontaje de las instituciones democráticas –el sistema de partidos, sistema de gobierno y Parlamento– en nombre de la democracia participativa. El objetivo principal consiste claramente en subordinar el Estado al control de organizaciones de la sociedad civil y corporativizar el sistema de decisiones políticas.

Pero el camino al infierno está plagado de ‘buenas intenciones’ y, con mucha probabilidad, las ‘buenas intenciones’ del Diálogo Nacional II –recogidas por los ‘antisistémicos’– provocarían una avalancha de efectos perversos en el caso de que los partidos políticos cedan ante las propuestas de reforma constitucional que ha quedado en suspenso por los devastadores efectos de la crisis política y social de Septiembre:

- 1) desaparecerían las condiciones de gobernabilidad con la ampliación del sistema electoral por distritos uninominales, la revocatoria del mandato de los parlamentarios y la segunda vuelta electoral;
- 2) se desconocería la legitimidad y autoridad de los órganos estatales de gobierno;
- 3) se agravaría seriamente el proceso de erosión de las estructuras políticas de mediación puesto que las tendencias y posiciones que alimentan estas propuestas son anti-partido y anti-Estado; y

- 4) por el afán de perfeccionar la representación y la participación política, se lograría más bien el efecto contrario y negativo: socavar la democracia representativa que es necesaria para cualquier reforma de ampliación o ‘profundización’ del sistema democrático. La tan mentada ‘democracia participativa’ –asociada generalmente a la ‘democracia directa’– no deja de ser un slogan cuando se la concibe como participación ciudadana y/o corporativa en todos los asuntos de Estado y, particularmente, en los procesos de decisión; algo sencillamente irrealizable por razones de escala, tamaño y complejidad de la sociedad y el Estado. ¿Cómo imaginar el manejo político de una nación a partir de asambleas y plebsicitos permanentes fuera de un contexto institucional de mediaciones?

Aparte de que no nacen de un esfuerzo de ingeniería constitucional reflexiva sino más bien de sentimientos colectivos antipartido y antisistema, las propuestas se destacan por ser producto de varias confusiones, razonamientos falaces o sofismas por los cuales los problemas críticos del sistema político y la economía se imputan a factores o causas falsos. La confusión de mayor alcance consiste en que organizaciones civiles, líderes sindicales y también varios partidos pequeños explican los grandes problemas económicos y sociales tanto estructurales como coyunturales y el pobre rendimiento de las políticas públicas como si fueran consecuencias directas de deficiencias serias del diseño constitucional y electoral. Pero estos problemas son –en gran medida– el resultado de varios factores complejos que se han ido retroalimentando en los últimos tiempos y de manera dramática en el gobierno de Banzer: los patrones patrimonialistas de acción de los partidos, la miopía y degeneración de la política, la corrupción y la incapacidad e ineficiencia de buena parte de los liderazgos políticos y de las instituciones estatales en la implementación de políticas públicas y la administración de recursos.

Es indudable que al sistema político le ha faltado –después de la Nueva Política Económica que inauguró el Decreto 21060– una suficiente *legitimación por rendimiento* y que la persistencia de la pobreza, la marginalidad social y el aumento del desempleo empiezan a erosionar la legitimidad misma del sistema de partidos y del sistema democrático. Como afirma el eminente cientista político Juan Linz: “Los ciudadanos no se identifican con los procesos y las instituciones democráticas en abstracto, de modo que, concluida una transición, la democracia sólo puede ganarse la adhesión de la gente si produce un cambio que incida en su vida diaria” (Linz 1990).

Es ilusorio pensar que los problemas económico-sociales van a ser resueltos por continuas reformas y transformaciones del sistema político; en este caso por una nueva Constitución, por un nuevo sistema electoral de representación uninominal o un Parlamento unicameral. ¿Es un diputado uninominal más eficiente en sus labores legislativas por el mero hecho de ser uninominal y supuestamente más representativo? (Mayorga 1999). Considero, por el contrario, que estos problemas requieren soluciones que se pueden y deben encontrar en otros terrenos: en el terreno de la renovación urgente de los partidos políticos recuperando en primera línea el sentido alto de la política en función de los intereses generales de la sociedad; en el terreno del desarrollo de las capacidades de liderazgo y competencias profesionales de la clase política; en el terreno de la modernización institucional y organizacional de los aparatos del Estado a fin de aumentar la eficacia y transparencia de las políticas públicas; y, en fin, en el terreno de una eficaz administración de justicia. Factores tan sustanciales como la capacidad de liderazgo político remiten a otro tipo de estrategias y acciones y no surgen ni se desarrollan por efecto mágico de reformas institucionales. En resumen, lo que está en cuestión no es tanto el diseño institucional de la democracia en

torno al cual ya se ha hecho un importante trabajo de reformas, sino la calidad de la democracia, la ética política, la eficiencia de los partidos y liderazgos en acción de gobierno así como el rendimiento de las instituciones del Estado en tanto responsables de las políticas públicas.

Otro serio embrollo conceptual –derivado de una obsesión cada vez más arraigada por la representatividad en desmedro de la dimensión de gobernabilidad y la capacidad gubernamental de los liderazgos políticos– es suponer que los problemas referidos se deben a la falta o la debilidad del sistema de representación política como si esta fuera la causa primordial de los problemas del sistema político. Existen, por cierto, estos problemas pero no son causa de la situación actual sino más bien un efecto. La débil representación política de los partidos y el creciente divorcio entre éstos y la población son efectos derivados de un proceso cíclico de deslegitimación de los partidos como actores de gobierno porque éstos no han demostrado la capacidad suficiente para resolver los severos problemas de orden económico y social con los que la población se enfrenta. La representatividad de los partidos no es sólo un resultado del apoyo de la gente en procesos electorales, sino un factor derivado de los resultados de la acción de los partidos como actores de gobierno. De lo contrario, sería difícil explicar por qué los partidos relevantes del sistema han sido afectados por una alta volatilidad electoral en los diferentes procesos electorales y por qué ninguna coalición gobernante hasta ahora pudo ser reelegida.

Pero además se percibe claramente una tercera confusión por la cual se atribuye los problemas de la economía no a la actual configuración de la economía de mercado ni a las políticas económicas implementadas ni al papel desempeñado por el Estado en la economía,

sino de manera harto abstracta tanto al modelo de democracia representativa como al modelo de economía de mercado. Se alude entonces en tono genérico y condenatorio a la “crisis de la democracia” o a la “crisis de la economía de mercado” suponiendo que estos modelos *per se* son la *causa prima* de las graves desigualdades económicas y sociales actuales.

La realidad internacional demuestra que no existe un modelo universal de articulación de la democracia y la economía de mercado, sino diversos modelos de acuerdo a las formas y los alcances de la intervención del gobierno y el Estado en la economía que varían históricamente de país a país. En este aspecto, el problema de fondo en el país es que –ante el agotamiento del rol del Estado ‘guardián’, preocupado fundamentalmente por sostener el equilibrio macroeconómico en el marco de una política económica apegada de manera ultraortodoxa a la concepción del FMI y el BM–, se requiere una redefinición sustancial de los roles del Estado para impulsar el crecimiento económico, insuficiente hasta ahora para reducir los niveles de pobreza y desempleo. Esta reformulación debería ir más allá del rol normativo y regulador para abarcar funciones de Estado negociador y promotor del desarrollo económico y social asumiendo funciones de apoyo, por ejemplo, en el campo de la ciencia y la tecnología en el cual el Estado boliviano está total e irresponsablemente ausente.²¹

Las posturas abstractas y antisistémicas de rechazo a la economía de mercado soslayan que la política económica implementada a partir de 1985 tuvo que enfrentar problemas estructurales muy serios que el país arrastra históricamente; problemas que no pueden ser resueltos con simples apelaciones ideológicas, nostálgicas y voluntaristas a supuestos modelos nacionales alternativos como la economía comu-

nitaria del ayllu o la economía estatista. Encarando grandes desafíos de la época actual, la Nueva Política Económica de Paz Estenssoro tuvo el mérito de estabilizar la economía, iniciar la transición a una economía de mercado y generar un crecimiento moderado mientras que el segundo cambio estructural de importancia –la capitalización de las empresas estatales emprendida por el gobierno de Sánchez de Lozada– se propuso modernizar e integrar los sectores dinámicos de la economía nacional a la economía internacional atrayendo inversiones extranjeras. De esta manera, se han sentado las bases en algunos sectores estratégicos para una economía más diversificada con niveles mayores de tecnología, productividad y competitividad, pero la economía se ha dualizado aún más –el sector rural del Occidente está fuera del esquema de modernización y globalización; el modelo exportador no ha tenido suficientes efectos multiplicadores de integración del mercado interno– y no se ha alcanzado el crecimiento alto y sostenido que es necesario para combatir seriamente la pobreza y generar empleos.

Es innegable que –a pesar del aumento de las exportaciones no tradicionales, del crecimiento del PIB y de los alcances nada despreciables de la política económica en la reorientación del mercado y de los actores económicos–, la economía nacional sigue atrapada estructuralmente en el modelo tradicional de desarrollo sustentado en la exportación de materias primas de bajo valor agregado y, por consiguiente, tenemos todavía una economía vulnerable y dependiente del apoyo externo.²² Sin embargo, tampoco debemos cerrar los ojos al hecho que los efectos positivos de la capitalización en sectores dinámicos (petróleo/gas y minería) ya han empezado a manifestarse –por ejemplo, las inversiones directas extranjeras se elevaron de \$us 121.6 millones en 1993, a \$us 728,0 en 1997 y a \$us 869.9 millones en 1999, mientras que las exportaciones podrían pasar de \$us 1.24 mil millones en 2000 a \$us 3 mil millones hacia 2005.

La política económica ha tropezado además con serios obstáculos para resolver una cuestión crucial que implica el modelo económico: un papel protagónico de la empresa privada en el desarrollo económico y una gravitación relativamente importante frente al capital extranjero. A quince años de establecida la nueva política económica, subsiste el interrogante central que concierne al país entero y, en particular, a la empresa privada nacional: si es capaz de convertirse en una fuerza motora del desarrollo económico. Las inversiones de la empresa nacional revelan que continúan siendo bajas respecto a la inversión extranjera y a la inversión pública.²³ En conjunto, los empresarios se encuentran todavía en una fase de difícil transición de socios pasivos del Estado hacia un papel de actores más creativos, dinámicos e independientes. Sin embargo, estos problemas no son inherentes al modelo económico vigente, sino a los enormes obstáculos y restricciones estructurales heredados que sólo podrían ser superados en la medida que la empresa privada asuma con energía la modernización de sus actividades productivas, desempeñe un papel mucho más activo, y que, por su parte, los gobiernos sean capaces para innovar políticas económicas que –sin seguir al pie de la letra las líneas del FMI y del BM– estimulen la creatividad de los actores económicos nacionales en estrecha interacción con el Estado, los acuerdos regionales de integración económica y las empresas extranjeras.

La Agenda Política sugiere reformas aparentemente democráticas, en la mayoría de los casos innecesarias y destructivas para el sistema democrático. Lo peor es que ha despertado expectativas difíciles de cumplir dando un mensaje nefasto sobre un estilo y carácter contraproducente de lo que es o debería ser gobernar: gobernar cediendo a las presiones como si esto fuera una gran virtud, exaltando además esta política irresponsable como respuesta adecuada al

mandato imperativo de organizaciones sociales. Parece evidente que lo que el gobierno ha estado haciendo sin éxito, quiere hacerlo ahora con la venia de cada uno de los grupos sociales demandantes. Resultado: el gobierno se transforma en un actor pasivo de simple ejecución de las peticiones de la sociedad y abdica así de su responsabilidad de gobernar agregando y canalizando intereses en la perspectiva del interés general de la nación. Y de esta manera, desaparecen las dimensiones de una política auténticamente nacional de conciliación de intereses dispares y de fortalecimiento institucional.²⁴

En el Resumen Ejecutivo del Diálogo Nacional II se presenta este tipo de política, de forma inequívoca, como el ‘sentimiento’ de todas las conclusiones y en verdad fue así. Esta posición que expresa una tendencia desintegradora, anti-Estado y anti-partido, es expuesta como principio rector que deben asumir las políticas de gobierno y de Estado: “Estas son nuestras conclusiones, queremos que se haga lo que pedimos y no lo que ustedes quieran.....”; “éste es nuestro modesto, pero firme mandato: ¡Queremos que se cumpla!” (Diálogo 2000. Resumen Ejecutivo: 2).

Sin embargo, un gobierno que simplemente se doblega ante las demandas sociales plantea claramente el problema que encierra todo estilo de gobierno sometido al mandato imperativo de los grupos sociales: “resulta ser un gobierno altamente irresponsable, un gobierno que no está a las alturas de sus responsabilidades. Un representante no es sólo responsable ante, sino responsable por algo...” (Sartori 1995). Y esta responsabilidad es por una política nacional que no puede resultar de la reacción ante las demandas. Así sólo se aviva la “democracia-espejo” (Linz 1997), una democracia en la que sobresale la política de los intereses localistas y dispersos sin un marco de referencia de política nacional –que es precisamente la responsabili-

dad de un gobierno— y en la que se impone la receptividad de los políticos a demandas particulares sobre la responsabilidad por los intereses de la sociedad en su conjunto.

Por otra parte, ignorando antecedentes previos y esbozando un tipo de Estado maniatado por organizaciones sociales y bloqueado por el control social, la Agenda Política pasa por alto varias cuestiones que sí son necesarias para fortalecer el sistema de gobierno, algunas de las cuales fueron ya planteadas en el Diálogo Nacional I. Cabe señalar que la reforma constitucional de 1994 no fue lo suficientemente coherente y audaz ni tampoco estuvo sustentada en una visión integral.²⁵ Le faltó particularmente una fundamentación constitucional del tipo de Estado que se quiere o debe construir en Bolivia sobre el cimiento de los principios centrales subyacentes que son los de la democracia liberal, expuestos en toda la primera parte de la CPE. A mi criterio, una segunda reforma constitucional (Anexo: Cuadros I-III) tendría que prestar atención a un tipo o modelo de Estado capaz de enlazar seis dimensiones fundamentales:

- * El Estado liberal-democrático que garantiza las libertades básicas de la ciudadanía.
- * El Estado de Derecho que impone normas al ejercicio del poder político y es capaz de administrar justicia.
- * El Estado multiétnico y pluricultural que respeta la diversidad e integra a la nación.
- * El Estado normativo, regulador, promotor y facilitador que participa como sujeto activo en el desarrollo de la economía de mercado y se hace responsable de la política social.
- * El Estado de compromiso, negociador y concertador con la sociedad civil en el marco de una democracia participativa y deliberativa.

- * El Estado descentralizado en el contexto de un sistema eficiente de subsidiariedad.

Desde esta perspectiva, la segunda reforma constitucional debería proceder según el método reductivo de suprimir varios regímenes especiales, sobre todo el régimen económico, para superar la contradicción de la CPE entre el constitucionalismo liberal y la visión estatista del rol del Estado derivada de la reforma constitucional de 1938. Pero su objetivo esencial debería ser fortalecer los rasgos parlamentaristas de la democracia boliviana y afianzar la estabilidad y la gobernabilidad de los gobiernos constitucionales. A mi criterio, se puede lograr esta meta contemplando de manera prioritaria cinco reformas relevantes que expuse en ocasión del Diálogo Nacional I ante la casi generalizada indiferencia de los participantes, especialmente los políticos (Mayorga 1998: 184-185, 188-189).²⁶

En primer lugar, es necesario institucionalizar el principio de la legitimidad democrática de los gobiernos constitucionales basados en acuerdos partidarios y mayorías parlamentarias eliminando así el requisito de la mayoría absoluta de votos en elecciones directas. Es verdad que esta '*regla de oro*' de la formación de gobiernos se ha constituido en la práctica fundamental de la política boliviana. Sin embargo, no sería superfluo incorporarla al texto constitucional. En segundo lugar, se debería establecer el mecanismo constitucional del voto constructivo de desconfianza que permitiría la recomposición del poder gubernamental en el caso de una profunda crisis de gobierno ya sea por ruptura irremediable de la coalición gobernante o por una crisis seria de gobernabilidad que podría provocar una crisis de Estado. Puesto que el sistema presidencial boliviano funciona sobre la base de gobiernos de coalición —que han sido, por lo general, estables—, es razonable en las circunstancias señaladas tener a

disposición una válvula de escape o un mecanismo autocorrectivo que permita cambiar constitucionalmente a un gobierno agotado con legitimidad y capacidad de acción mermadas, lo cual implicaría revisar la rigidez del mandato presidencial fijo.²⁷ En todo caso, el voto de censura constructivo no debería aplicarse sin definir explícitamente un requisito esencial que hace a la naturaleza de este mecanismo constitucional: el voto de censura debe estar apoyado en una mayoría absoluta que proponga al sucesor presidencial.

Las Constituciones latinoamericanas poseen mecanismos traumáticos y poco ágiles —en realidad, sólo el mecanismo del juicio de responsabilidades (*impeachment*) y/o el de la destitución congresal del Presidente por incapacidad moral o mental— para enfrentar crisis gubernamentales que se transforman fácilmente en crisis de Estado como lo han demostrado las crisis políticas experimentadas en Brasil, Venezuela, Ecuador y Perú en la década de los noventa. Además, la Constitución boliviana en el art. 93 admite curiosamente sólo de modo muy abstracto “el caso de impedimento o ausencia temporal del Presidente” como causas para sustituirlo por el Vicepresidente o, a falta de éste y en forma sucesiva, por el presidente del Senado, el de la Cámara de Diputados o el de la Corte Suprema de Justicia. Es absurdo que no prevea de manera explícita la renuncia o la destitución del Presidente por incapacidad física, mental o moral, y que sólo consienta la destitución mediante un juicio de responsabilidades por delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones (art. 118, I.5). Dado este trasfondo de deficiencias institucionales y experiencias desestabilizadoras, me parece que el voto de censura constructivo puede ser un recurso apropiado.

Muchos piensan —sacando conclusiones falsas de las experiencias en muchos gobiernos municipales entre 1995 y 1999— que una refor-

ma orientada en el voto de censura constructivo desencadenaría un descomunal desorden o un caos político permanente haciendo que la oposición se convierta en agente obsesivo de desestabilización del gobierno constituido o, como afirmó un editorial de La Razón, en “una empresa de complots a tiempo completo”. Pero ¿por qué descartar *a priori* que precisamente el peligro latente de perder el poder y ser sustituida por partidos de la oposición puede crear condiciones favorables para la estabilidad y cohesión de la coalición gobernante? Mucho depende, por cierto, de los motivos y objetivos que guían la formación de una coalición y particularmente de la existencia de partidos disciplinados.

En Bolivia hemos tenido gobiernos de coalición inspirados en ideas y objetivos programáticos, pero también otros que han estado cimentados principalmente en motivaciones cleptocráticas y clientelísticas. Si es sólida por estar sustentada en partidos disciplinados, en un programa político coherente y en una gestión de gobierno eficaz, una coalición no tiene por qué temer ser desestabilizada o reemplazada por un grupo ‘conspirativo’ de la oposición en alianza con un partido menor, pero ambicioso de la coalición gobernante. Por el contrario, la espada de Damocles o amenaza latente del voto de censura constructivo puede exigir al gobierno mayor coherencia, responsabilidad y eficacia. La estabilidad gubernamental que da el mandato fijo presidencial no es siempre una ventaja, menos aún la estabilidad aparente de un gobierno débil que ha perdido la capacidad de gobernar como es el caso del gobierno de Banzer y que, por esta razón, da lugar a efectos perversos para la estabilidad del sistema democrático.²⁸

Este argumento supone, por cierto, un comportamiento racional de los partidos y los líderes políticos que —es necesario destacar— no ha

estado del todo ausente desde 1985, aunque no desconozco el riesgo de que una coalición frágil sin un partido hegemónico y con socios menores más interesados en las prebendas y en los beneficios materiales caiga bajo el chantaje de éstos al aliarse con un partido fuerte de la oposición, ansioso de plantear el voto de censura constructivo. Pero ¿es razonable limitar las perspectivas futuras de la democracia boliviana insistiendo de manera autodestructiva y masoquista en los vicios de la clase política y negar *a priori* el aprendizaje político y los cambios probables en su comportamiento y estilo de hacer política? Si los cambios fueran imposibles por la influencia aberrante de la tradición de la política patrimonialista y autoritaria, ¿cómo explicar entonces el salto de la política de confrontación a la política de compromisos y acuerdos que se produjo en la década de los ochenta? ¿Por qué entonces no admitir la posibilidad de un nuevo paso cualitativo y, por el contrario, insistir en la idea que la política boliviana está fatalmente condenada a reproducir el círculo vicioso del pasado?

No obstante el riesgo de una oposición conspirativa exitosa, una reforma que introduzca el voto de censura constructivo significaría, en efecto, una ventaja y un salto cualitativo hacia un sistema quasi parlamentario sin necesidad de alterar sustancialmente la estructura y las reglas políticas imperantes y de someterlas a una modelo ideal o deseable de sistema parlamentario. En el fondo, no se haría otra cosa que adaptar las reglas institucionales vigentes de la Constitución a la práctica real y efectiva de la lógica política de coaliciones predominante desde 1985.

Esta proposición está íntimamente vinculada a una tercera reforma que consiste en establecer el cargo de Primer Ministro con el objetivo de fortalecer la estabilidad y la eficiencia de los gobiernos

democráticos. La Constitución vigente hace posible una gran concentración de atribuciones y competencias en manos del Presidente como jefe de gobierno y jefe de Estado, concentración que alimenta la personalización del poder y contradice además claramente la naturaleza de los gobiernos de coalición. Hasta ahora –con la reciente excepción del MNR– esta propuesta no ha estado en la agenda de los partidos y líderes políticos.²⁹ Sin embargo, este hecho no pone en cuestión su pertinencia. Un Primer Ministro, elegido y apoyado igualmente por una mayoría congresal, puede contribuir a reducir la personalización del poder presidencial permitiendo una labor colegiada más afín y congruente con la estructura de poder compartido de los gobiernos de coalición, y también a debilitar la tradición caudillista y cesarista de nuestra política.

El Primer Ministro tendría como misión principal fortalecer la labor gubernamental al descargar y aliviar las funciones del Presidente de la República. En cuanto jefe de Estado, el Presidente tendría a su vez la responsabilidad fundamental de sostener las líneas maestras de la política definida por la coalición gobernante, mientras que el Primer Ministro tendría las competencias y responsabilidades para conducir la política gubernamental dirigiendo los asuntos del poder ejecutivo en coordinación con el poder legislativo. De hecho, esta propuesta no hace sino recoger la experiencia de gobiernos democráticos que tuvieron ministros como Gonzalo Sánchez de Lozada y Gustavo Fernández (de Planeamiento y de la Presidencia respectivamente) que jugaron efectivamente el rol de Primeros Ministros en los gobiernos de Paz Estenssoro y Paz Zamora.

Todo esto implica que el Primer Ministro compartiría el poder con el Presidente en un esquema de autoridad semejante al que impera en el sistema semi-presidencialista francés. Es decir, el poder ejecu-

tivo sería bicéfalo y estaría encabezado por 'dos cabezas' desiguales, una de las cuales –el Presidente como jefe de Estado– estaría por encima del Primer Ministro jugando esencialmente un rol de árbitro y conciliador. Otra de las ventajas de esta estructura de poder sería evitar que una crisis de gobierno derive en una crisis de Estado puesto que el Primer Ministro desempeñaría también la función de un fusible que salta para contener las tensiones emergentes de una crisis política que podría conducir a la pérdida de la mayoría parlamentaria del gobierno. En caso que un gobierno caiga en serias dificultades, el Presidente tiene entonces la opción de cambiar al Primer Ministro como responsable principal del poder ejecutivo y, si es necesario, de recomponer su coalición gobernante.

El voto de censura constructivo sería establecido para poder destituir al Presidente de la República sólo cuando su gobierno ha perdido ostensiblemente la capacidad de gobernar y se ha quebrado de modo irreparable la mayoría parlamentaria que lo apoyaba. Este recurso institucional tiene precisamente el objetivo primordial de dar flexibilidad y estabilidad al sistema de gobierno previniendo que una crisis de gobierno se agrave con una crisis de Estado. Pero en caso de un impasse más grave aún –que puede surgir cuando tampoco fuera posible la formación de una mayoría parlamentaria alternativa capaz de proponer el voto de censura constructivo contra el Presidente–, éste debería tener la facultad de disolver el Congreso y convocar a nuevas elecciones generales. La contraparte de este mecanismo sería darle al Congreso también la facultad de disolverse si es que el Presidente –a pesar de estar en minoría y no poder gobernarse opusiera a disolver el Congreso. Todos estos recursos, que la CPE debería contemplar, son dispositivos institucionales para anticiparse a crisis gubernamentales y no implican, por supuesto, que las crisis tengan que suceder o ser provocadas.

En cuarto lugar, sería conveniente establecer el principio de la reelección del Presidente por un período constitucional como lo han hecho Argentina y Brasil. Creados ya un sistema electoral confiable, que ha reducido de manera notable el peligro de un fraude masivo, y un sistema estatal de financiamiento de los partidos en procesos electorales, no se justifica mantener el rechazo histórico al principio de reelección. Por un lado, no es democrático restringir las opciones del electorado impidiendo que un Presidente que ha tenido éxito en su gestión gubernamental y goza aún de apoyo popular pueda presentar una vez más su candidatura presidencial. Por el otro, es saludable para la gobernabilidad de un sistema democrático crear condiciones para la continuidad de una política gubernamental exitosa.

Adicionalmente se puede aducir el argumento de que la reelección por un período constitucional contribuiría al fortalecimiento de los partidos mediante la renovación de sus liderazgos, mientras que la prohibición constitucional actual de la reelección inmediata —que da lugar a la posibilidad de reelección indefinida de un gran líder partidario tras un período de ‘abstención’— no permite institucionalizar a los partidos haciéndolos menos dependientes de sus líderes históricos.³⁰ Un requisito para la reelección inmediata tendría que ser en todo caso retornar al mandato presidencial de cuatro años. Un mal gobierno —con un mandato de cinco años, como está vigente desde la reforma constitucional de 1994— es demasiado largo y costoso para el país, pero un mandato de cuatro años es un desperdicio tanto para el país como para un gobierno que podría tener la oportunidad de continuar con sus políticas con la reelección. En este caso, ocho años de gobierno me parece un período razonable.

Por último, no estaría por demás eliminar los procedimientos rígidos para la reforma de la CPE establecidos en el art. 230 abriendo la

posibilidad de hacer reformas de manera expedita, aunque manteniendo su núcleo intangible: la naturaleza democrática del Estado y los derechos fundamentales que no pueden estar sujetos a la posibilidad de una modificación –aún con mayoría parlamentaria– que ponga en peligro la esencia misma del sistema constitucional. La esencia de la democracia constitucional no radica sólo en el principio de mayoría sino en los derechos fundamentales de la ciudadanía y en el marco de gobierno que restringe –a través de la división de poderes del Estado– el ejercicio del poder político.

Finalmente quisiera poner de relieve que uno de los imperativos del momento no es la reforma radicalmente despistada del sistema político tal como plantean la Agenda Política y los ‘antisistémicos’, sino resolver el dilema que suscita la participación política de la sociedad civil y resolverlo en términos de mecanismos institucionales concretos de democracia participativa y deliberativa que exige crearlos con imaginación. Para esto, el gobierno y los partidos políticos tienen que escapar a la tentación ‘ultra-democratizadora’ de abrir todas las compuertas del Estado a las demandas participativas de la sociedad descomponiendo a las instituciones estatales. La cuestión principal radica entonces en hacer aquellas reformas equilibradas del sistema político que refuercen las tendencias participativas de la sociedad civil sin poner en peligro el conjunto de instituciones representativas esenciales al sistema democrático.

Atando cabos, y contra las propuestas centrales de la Agenda Política del Diálogo Nacional II, pienso que los partidos políticos tienen por delante algunos retos de dimensión histórica:

El primer desafío, a mi modo de ver, es responder con reformas atinadas al desubicado celo reformista que atenta contra los fundamen-

tos del sistema democrático tomando conciencia de que los problemas actuales del sistema político no tienen su raíz principalmente en el diseño institucional, sino en las deficiencias de los partidos y los liderazgos políticos como actores y responsables de gobierno, así como en las limitaciones de los aparatos estatales como ejecutores de políticas públicas. Por lo tanto, sería poco sensato y además irresponsable intentar superar los defectos e imperfecciones de los partidos con “soluciones por el desastre” —extraídas de la Agenda Política— liquidando el sistema de partidos políticos y transformando a organizaciones de la sociedad civil y a *outsiders* en actores estatales que harán de la política seguramente un escenario privilegiado de intereses particularistas.

Al contrario, se impone la alternativa —por cierto, más difícil y de largo aliento— de fortalecer las instituciones democráticas —el poder ejecutivo, el Parlamento, los gobiernos regionales y municipales— mediante políticas serias y viables de reforma cuyos supuestos son la renovación de los partidos como representantes y actores gubernamentales así como la modernización acelerada de los sistemas de gestión del Estado. Una vía importante para lograr este objetivo es complementar las instituciones de la democracia representativa con mecanismos de democracia deliberativa en un modelo de interacción y complementación que no confunda las competencias ni responsabilidades de los partidos políticos y las asociaciones civiles. Esta política de complementación creativa significa poner en práctica una doble estrategia conjunta de los partidos y de las organizaciones sociales para fortalecer al Estado y los partidos políticos, por una parte, y a la sociedad civil, por la otra. La democracia boliviana requiere un Estado fuerte —un Estado dotado de legitimidad, autoridad y eficiencia—, pero igualmente una sociedad civil organizada, fuerte y consciente de sus derechos y obligaciones.

Puesto que los partidos políticos están contra la pared, el segundo gran desafío para ellos consiste en resistir la ola que pretende barrer con el sistema de partidos mismo. Es indiscutible que la crisis de Septiembre ha puesto al descubierto las grandes deficiencias de la coalición gobernante. Aunque es aventurado celebrar anticipadamente el entierro de los partidos como hacen los que se erigen en salvadores exaltando la ‘sabiduría del pueblo’, es también innegable que el remezón de Septiembre ha traído consecuencias negativas para el sistema de partidos. Por esta razón, y por más complicada y prolongada que fuera la tarea, es un asunto de vida o muerte para el sistema democrático que los políticos hagan los esfuerzos necesarios para detener las tendencias antipolíticas y antisistémicas –que son el caldo de cultivo de los *outsiders* (Mayorga 1996)– y combatir todas aquellas políticas de reforma que tienen como objetivo desplazar a los partidos del campo de la política y sustituirlos por movimientos políticos *ad hoc*, líderes cuestionables y organizaciones corporativas o territoriales.

El destino del sistema democrático se juega en el desarrollo institucional y la actuación de los partidos políticos. Ante semejante reto, mal harían los partidos en asumir una actitud de avestruz y desconocer la magnitud de los problemas políticos; ellos deben responder a la enorme presión de la sociedad civil no con simples medidas jurídicas sino asumiendo –con ideas y proyectos renovados de política nacional– la tarea de dotarle un sentido elevado a la política como acción orientada en el bienestar público, y de promover la calidad profesional y ética del liderazgo político. Es evidente que los partidos ya han llegado a un límite intolerable para la sociedad con sus prácticas devaluadoras y degeneradoras de la política haciendo lo que han hecho hasta ahora porque los riesgos de continuar así son enormes no sólo para ellos, sino para el sistema democrático mismo.

Los partidos políticos se encuentran pues ante un dilema histórico: rehacerse ampliamente en términos ideológicos, programáticos, culturales y generacionales –lo cual les permitiría crear nuevas pautas de relación con la sociedad restableciendo sus complejos roles de mediadores, canalizadores y actores gubernamentales– o de hundirse si persisten en seguir siendo de manera predominante máquinas electorales, cofradías dependientes de caudillos y agencias facciosas de empleo público y enriquecimiento ilícito.

Hemos arribado a una situación muy crítica en la que todos los partidos ‘sistémicos’ –unos más que otros– han hecho con un doble discurso complacientemente todo lo posible para encubrir la corrupción, tolerar todo tipo de arbitrariedades en función de gobierno y así desprestigiarse y convertirse de modo creciente en problema y hasta amenaza para la supervivencia de la democracia. Es una realidad cargada de paradojas y contradicciones. Los partidos importantes han sido actores claves en las reformas de modernización que han transformado la economía y el Estado, pero ellos mismos se resistieron a modificar sus hábitos y formas de acción manteniendo prácticas prebendalistas y alentando las reformas con una lógica perversa de compensación: modernizar el aparato estatal y poner a varias insituciones progresivamente fuera del control partidario (ejemplos: la Corte Nacional Electoral, el Banco Central, la Contraloría, la capitalización de las empresas estatales), pero a cambio de conservar el tráfico de influencias y el uso patrimonialista de otras esferas del Estado.³¹

Pero una democracia sustentable exige mayor coherencia en los partidos políticos, les impone especialmente que en la lucha por el poder no pierdan como horizonte de acción el bien público, el Estado de Derecho, el respeto de las leyes, el desarrollo integral de la

ciudadanía. Si esto no sucede y el sistema de partidos es carcomido por grupos que reducen la política al simple control del poder y hacen del Estado un cartel de protección mutua y una empresa de autoservicio, es la democracia misma la que se debilita y desmorona. De ahí que el interrogante sustancial sea si los liderazgos políticos estarán en condiciones de actuar con energía y lucidez en un contexto político –tan crítico para el futuro próximo de la democracia– en el cual el tiempo es una variable crucial. ¿Están los partidos dispuestos y preparados para encarar un proceso de regeneración sustancial de la política y hacer las reformas que requiere verdaderamente el sistema político? ¿Tienen aún tiempo e ideas para ello?

Será entonces un reto formidable para los partidos emprender una carrera contra las tendencias y los actores anti-sistémicos, y contra los que siendo parte del sistema juegan irresponsablemente a la *antipolítica* para conseguir apoyo social. En el contexto casi inmediato de las elecciones generales del 2002, esta carrera se convierte en una batalla contra el tiempo, factor que no favorece precisamente a los partidos para recuperar la confianza de la gente que difícilmente se logrará con meras campañas electorales o inflación de promesas. Sin embargo, si importantes grupos sociales e incluso políticos consideran que los actuales partidos políticos están agotados y merecen ser desplazados o enterrados, la opción debería ser organizar otros partidos en vez de arrinconar o sepultar el sistema de partidos con movimientos personalistas, populistas y plebiscitarios. De lo contrario, es muy posible que la Agenda Política y la reforma constitucional en ciernes se transformen sin quererlo en plataforma para el lanzamiento de una democracia de signo populista y autoritario como ha ocurrido en el Perú y Venezuela (Mayorga 1996).

Para escapar a esta perspectiva nada promisoriosa tanto los partidos políticos como las organizaciones importantes de la sociedad civil

deben sortear todas aquellas reformas destructivas que suponen echar por la borda los avances institucionales, las reglas de la democracia pactada y de la gobernabilidad logradas contra viento y marea en casi dos décadas. Por ventura, las alternativas antisistémicas de corte más radical –como fundar una nueva república o reinventar la democracia– tienen patas extremadamente cortas pues se mueven en el bello mundo de los sueños donde todo es posible e ilimitado. ¿Será posible concebir un Estado democrático suprimiendo al gobierno nacional y las instancias de gobierno regional reduciendo Bolivia a una “República federativa de municipios autónomos” como propone Juan del Granado? ¿O hacer de Bolivia una asociación de ayllus como planteó hace años en pleno delirio fundamentalista Javier Medina y ahora lo hace Raúl Prada en la perspectiva metafísica de la abolición del Estado?³²

No se puede dejar de insistir en lo que realmente se precisa: reformas complementarias pero no sustitutivas del sistema político apelando a los propios procedimientos que ofrece la democracia boliviana. Por cierto, son indispensables determinadas reformas adicionales de la Constitución y del sistema político (cf. Anexo). Pero, la coyuntura actual impone, a mi parecer, de manera inmediata dos reformas urgentes del Estado que no requieren modificaciones constitucionales sino más bien transformaciones cualitativas de la concepción y las formas de hacer política que los partidos deben emprender haciendo un giro radical respecto a sus prácticas tradicionales. La primera reforma está relacionada con la eficiencia de las políticas públicas y el combate ya impostergable contra la corrupción para lo cual es imprescindible un fortalecimiento serio de los mecanismos estatales de rendición de cuentas, una tarea que tiene poco que ver con instancias extra-institucionales de control social impulsadas por el Diálogo Nacional II. Esta reforma debería pro-

ponerse de manera prioritaria el objetivo de frenar el creciente proceso de desprestigio y deslegitimación de las instituciones democráticas como el Parlamento, los consejos departamentales y los concejos municipales que son constitucionalmente los órganos de *accountability* y control de los gobiernos nacional, regionales y municipales.

La segunda reforma está asociada, como se señaló, a un cambio de la concepción –centralista y burocrática– de gobernabilidad que continúa presente en los partidos políticos hacia otro enfoque abierto, inclusivo y dinámico basado en la democracia participativa y deliberativa; es decir, en la negociación y concertación para la toma de decisiones que, a mi criterio, se hace cada vez más necesaria para la formulación e implementación democrática de políticas públicas. Esta concepción de gobernabilidad reclama crear mecanismos institucionalizados de interacción entre el poder ejecutivo –en el ámbito nacional, regional y local– y los actores sociales. En otros términos, es urgente avanzar en reformas que complementen las instituciones de la democracia representativa con mecanismos de democracia deliberativa y refuercen los mecanismos de democracia participativa en el escenario más propicio para ésta que son los gobiernos municipales. Pero, si se adopta una estrategia de reformas constitucionales y electorales en la dirección planteada por el Diálogo Nacional 2000 y los profetas de la democracia plebiscitaria –estrategia que no conduce a otra cosa que a un descomunal desmontaje institucional–, se habrán creado, por cierto, las condiciones propicias para la regresión y el eventual colapso de la democracia boliviana.

Bibliografía

- Agenda Política. Diálogo Nacional 2000.* La Paz: Coordinación Técnica.
- Blanes, José. 1997. *Mallkus y Alcaldes.* La Paz: CEBEM, PIEB.
- Bobbio, Norberto. 1996. *El futuro de la democracia.* México: FCE.
- Bobbio, Norberto y Matteucci, N. 1992. *Diccionario de Política.* Madrid: Alianza Editorial.
- Chasquetti, Daniel. 1999. "Balotaje, Coaliciones y Democracia en América Latina". Instituto de Ciencia Política. Universidad de la República, Montevideo, Uruguay (manuscrito inédito).
- D'Alimonte, Roberto. 2000. "Mixed Electoral Rules, Partisan Realignment and Party System Change in Italy", en Shugart, Matthew y Wattenberg, Martin, eds., *Mixed-Member Electoral Systems: The Best of Both Worlds?* Oxford: Oxford University Press.
- Diálogo 2000. Resumen Ejecutivo.* La Paz: Secretaría Técnica.
- Duhamel, Olivier y Mény, Yves. 1992. *Dictionnaire Constitutionnel.* Paris: Presses Universitaires de France.
- Evans, Peter. 1995. *Embedded Autonomy. States and Industrial Transformation.* Princeton, New Jersey: Princeton University Press.

Fundación Milenio. 1997. *Proyecto de Reforma a la Constitución Política del Estado 1991-1992*. La Paz: Fundación Milenio.

Galindo, Mario. 1998. "La participación popular y la descentralización administrativa", en Fundación Milenio. ed., *Las Reformas Estructurales en Bolivia*. La Paz: Fundación Milenio.

García Pelayo, Manuel. 1987. *Derecho Constitucional Comparado*. Madrid: Alianza Editorial.

García Ruiz, J. Luis. 1995. *El Consejo Económico y Social. Génesis Constituyente y Parlamentaria*. Madrid: CES.

Guevara Anaya, Walter. 2000. "Depolitization of Public Institutions. How the spoils system exacts a tribute for reforms in Bolivia". La Paz. Diciembre (manuscrito inédito).

Hermet, Guy y Badie, Bertrand. 1994. *Dictionnaire de la science politique et des institutions politiques*. Paris: Armand Colin.

IDEA (International Institute for Democracy and Electoral Assistance) 2000. *Manual para el Diseño de Sistemas Electorales*. México: IFE.

Jaramillo, Juan Fernando y Tickner, Arlene. 1999. "Colombia: El largo camino hacia la renovación política", en Parlamento Andino. *Sistemas Electorales de los Países Andinos*. Bogota: Parlamento Andino.

Jenkins Report. 1998. *The Report of the Commission on the Voting System*. Vol. 1. London: HMSO.

Jost, Stefan et alia. 1998. *La Constitución Política del Estado. Comentario crítico*. La Paz: Fundación Adenauer.

Lijphart, Arend. 1999. *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. New Haven: Yale University Press.

..... 1999a . "Reformas legales y constitucionales del sistema democrático boliviano". Informe para PRONAGOB. La Paz (manuscrito inédito).

Linz, Juan J. 1990. "Transitions to Democracy", en *The Washington Political Quarterly*. Verano.

..... 1997. "Democracy Today. An Agenda for Students of Democracy". *Scandinavian Political Studies*. vol. 20, No. 2.

Mayorga, René Antonio. 1994. "Gobernabilidad y reforma política. La experiencia de Bolivia", en *América Latina Hoy. Revista de Ciencias Sociales. SEPLA*. Universidad Complutense de Madrid. Nr. 8, Junio.

..... 1996. *Antipolítica y Neopopulismo*. La Paz: CEBEM.

..... 1998. "Consolidación institucional: Asignaturas pendientes y el desafío de la ampliación de la democracia representativa", en *Diálogo Nacional: Bolivia hacia el Siglo XXI*. La Paz: Fundemos.

..... 1999. *Diputados Uninominales: Problemas y Redefinición de su Rol Parlamentario*. La Paz: Ministerio de Desarrollo Sostenible.

..... 2000. "The Mixed-Member Proportional System and Its Consequences in Bolivia", in Shugart, Matthew and Wattenberg, Martin. eds. *Mixed-Member Electoral Systems: The Best of Both Worlds?* Oxford: Oxford University Press.

..... 2001. "Presidencialismo Parlamentarizado", en Mayorga, René Antonio y Lanzaro, Jorge. eds. *Presidencialismo y Gobiernos de Coalición en América Latina*. Buenos Aires: EUDEBA, CLACSO (de próxima publicación).

Nino, Carlos Santiago. 1996. *The Constitution of Deliberative Democracy*. New Haven: Yale University Press.

Pachano, Simón. 1998. *La Representación Caótica. Análisis del Sistema Electoral Ecuatoriano*. Quito: FLACSO.

Puertas Gómez, Gerardo. 1998. "Democracia e instituciones de democracia semidirecta. Una aproximación teórico-conceptual", en *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral de México*. No. 11, México D.F.

Sabsay, Daniel. *El Ballotage. Su aplicación en América Latina y la gobernabilidad*. San José: IIDH, CAPEL.

Sartori, Giovanni. 1987. *The Theory of Democracy Revisited*. Chatham, New Jersey: Chatham House Publishers.

..... 1995. "Failure of Representation or Failure of Understanding". Ponencia en Simposio "The Crisis of Representation". Forum International des Sciences Humaines. Paris.

Shugart, Matthew y Carey, John. 1992. *Presidents and Assemblies*. Cambridge: Cambridge University Press.

Shugart, Matthew y Wattenberg, Matthew. eds. 2000. *Mixed-Member Electoral Systems: The Best of Both Worlds?* Oxford: Oxford University Press.

Taagepera, Rein. 1998. "How Electoral Systems Matter for Democratization", en *Democratization*, vol. 5, No. 3. Otoño.

ANEXO: PROPUESTAS PARA UNA SEGUNDA REFORMA CONSTITUCIONAL *
CUADRO I

Tipo de Estado	Principios y Derechos	Representación Política	Partidos políticos	Parlamento	Poder Ejecutivo
<p>Art. 1: - Estado de Derecho. - Estado de compromiso basado en la democracia participativa y deliberativa. - Estado normativo, regulador y promotor de la economía.</p> <p>Art. 2: - La soberanía puede ejercerse directamente en los casos y por los mecanismos que establece la CPE. Estos mecanismos son el referendium y la iniciativa popular</p> <p>Art. 4: - Suprimir el término "no delibera". Que el pueblo no gobierne sino a través de sus representantes y las autoridades constituidas por ley no implica vulnerar el derecho del pueblo a deliberar.</p>	<p>Nuevo Art. 5: - Los poderes públicos y toda persona e institución están sujetos a la Constitución, las leyes y al consejo del ordenamiento jurídico.</p> <p>Nuevo Art. 6: - La CPE es la ley suprema del ordenamiento jurídico.</p> <p>Nuevo Título: - Recursos institucionales (cf. Fundación Milenio 1997: 16-19).</p>	<p>Art. 223: - Candidaturas de organizaciones sociales o ciudadanos independientes para elecciones municipales sin postulación por partidos</p> <p>Nuevo art. en Parte Segunda, Título primero, Cap. 5 (después del art. 56) - Prohibición del mandato imperativo.</p>	<p>Nuevos Arts. En título IX, Cap. II - Los partidos son personas colectivas de derecho público que concurren a la formación de la voluntad popular</p> <p>- La representación popular se ejerce por medio de los partidos políticos. Otras organizaciones sociales y grupos plurales representativos con personalidad reconocida podrán presentar sus candidaturas en coalición con los partidos. (cf. Fundación Milenio 1997: 106).</p>	<p>Arts. 62, 66 - Revisión de las atribuciones de las Cámaras</p> <p>- Los ministros deben formar parte del Congreso.</p> <p>- Eliminar el número fijo de diputados.</p> <p>Art. 52: - Suprimir inmunidad en casos flagrantes de corrupción y otros delitos</p> <p>- Establecer licencia de los parlamentarios por mayoría absoluta.</p>	<p>Art. 85: - Establecer el cargo y las competencias del Primer Ministro.</p> <p>Art. 87: - Mandato de 4 años y reelección inmediata por una sola vez.</p> <p>Arts. 90, I: - Institucionalización del mecanismo de los coaliciones para elegir al Presidente de la República.</p> <p>Nuevos Arts. - Voto de censura constructiva contra el Presidente en caso de crisis irreparable de gobierno. - Disolución del Congreso por el Presidente de La República (en caso de ser imposible una nueva mayoría parlamentaria) y convocatoria a nuevas elecciones generales.</p> <p>Art. 90, II: - Suprimir este inciso en virtud del inciso I.</p> <p>Art. 93: - Establecer un inciso para casos de renuncia, muerte, incapacidad física o psíquica del Presidente y su reemplazo. a) Por el Vicepresidente de la República, o b) Por un sucesor elegido por mayoría absoluta del Congreso.</p> <p>Art. 95: - Suprimir</p> <p>Art. 96: - Establecer derecho a veto</p> <p>Art. 98: - Suprimir</p>

* Este Anexo contiene las propuestas de reforma que, a mi criterio, deberían considerarse.

Elaboración de René Antonio Mayorga

CUADRO II

Democracia Participativa	Descentralización	Poder Judicial	Sistema Electoral	Régimen Electoral	Régimen Municipal
<p>Nuevo Art. En Parte Tercera, Título Primero, Cap. III</p> <ul style="list-style-type: none"> - Establecer el Consejo Económico-Social 	<p>Cap III, Art. 109, I:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Designar a los Prefectos de una tema elevada por los Consejos Departamentales <p>Nuevo Art.:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Establecer Consejos Departamentales. Sus atribuciones serán definidas por una ley orgánica. <p>Art. 110:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Suprimir la redacción actual restableciendo el art. 110 de la CPE de 1967: "El gobierno " departamental....." 	<p>Art. 120:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Suprimir los incisos 6 y 8. <p>Art. 166:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Suprimir la inclusión del Tribunal Constitucional. <p>Art. 234:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Sólo el Tribunal Constitucional tiene la atribución de interpretar las leyes. 	<p>Art. 200, IV</p> <ul style="list-style-type: none"> - Elección de concejeros municipales por mayoría relativa en distritos uninominales <p>Art. 110, II:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Elección de consejeros departamentales por mayoría relativa en distritos uninominales. 	<p>Art. 219:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Suprimir la referencia al sistema de representación electoral por ser inconsistente con el nuevo sistema electoral y las reformas propuestas. 	<p>Art. 200, IV:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Cambiar el sistema de representación proporcional por el sistema de mayoría relativa en distritos uninominales <p>Art. 209, II:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Eliminar el voto de censura constructivo

CUADRO III

Régimen de las FFAA	Régimen Económico : Rol del Estado	Procedimiento de Reforma Constitucional	Relaciones Internacionales
<p>Art. 210:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Someter las FFAA al control parlamentario. <p>Art. 208:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Suprimir que las FFAA tienen por misión garantizar la estabilidad del gobierno legalmente constituido. 	<p>Art. 141:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Establecer el rol normativo, regulador y promotor del Estado en la economía de mercado <p>Arts. 142, 144 I-II, 145:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Suprimir 	<p>Art 231, I:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Hacer flexible el procedimiento para sancionar las reformas parciales en un solo periodo legislativo. 	<p>Nuevos Arts. en Regímenes especiales</p> <ul style="list-style-type: none"> - Cf. Fundación Milenio 1997: 102-105.

1. Estos seminarios recogen los planteamientos hechos también en las Mesas Municipales y Departamentales.
2. Me refiero entre otros particularmente a los artículos de Roger Cortés en el Semanario Pulso. Excepciones notables son Henry Oporto y Walter Guevara Anaya que han publicado también varios artículos en el mismo Semanario.
3. Esta opción fue sugerida por los Diálogos municipales y departamentales, el seminario-taller “Ejercicio de la ciudadanía plena y perfeccionamiento de los derechos democráticos” y por los partidos políticos, excepto el MNR.
4. Un ‘comentario crítico’ de la Constitución apoya irreflexivamente esta versión radical abogando por una supresión gradual del ‘monopolio’ de la representación por los partidos (Jost et alia 1998: 142).
5. En la Agenda Política aparece también de manera aislada la propuesta que las superintendencias del sistema de regulación sean cargos electivos.
6. Esta crítica estéril procede de intelectuales que reclaman ser portavoces iluminados de la historia y de las masas populares (Alvaro García Linera, Raúl Prada, Luis Tapia, *El retorno de la Bolivia Plebeya*. La Paz: Muela del Diablo Editores, 2000). Con una retórica inflamada y presuntuosa que hace de Bourdieu, Derrida o Foucault padrinos teóricos de la así llamada ‘democracia plebeya’, utilizan un engañoso procedimiento de inversión conceptual: desahucian procesos políticos e históricos reales de construcción democrática como extraños a estas tierras bajo el supuesto dogmático que es factible lo que ha sido imposible en la historia, salvo en la polis antigua, la ‘democracia directa’.

Sin ningún respaldo sociológico-empírico ni menos reflexión histórica seria, idealizan abusivamente el ayllu elevándolo a modelo nacional de organización social y política, y terminan exaltando fenómenos recientes de revuelta popular, bloqueos o cabildos como si fueran los albores de una nueva democracia y de la muerte del Estado. En un mundo que se mueve en una dirección contraria, niegan la realidad de la política y del Estado al margen de que les trae sin cuidado la bancarrota histórica y teórica de los que en el siglo XX intentaron poner en práctica violentamente la ‘democracia directa’.

7. Estos argumentos son en esencia los mismos que expuse a principios de la década de los noventa en varios artículos académicos y de prensa cuando la mayoría de los partidos y analistas políticos abogaban por la segunda vuelta o por la elección del Presidente por simple mayoría como lo hacía el MIR. Cabe destacar que sólo el MNR, después de algunas dubitaciones, tuvo el acierto de sostener una posición firme para defender el sistema vigente de elección parlamentaria del Presidente. Como el gobierno del Acuerdo Patriótico no podía obtener una mayoría congresal de dos tercios para su propuesta de elección directa del Presidente por simple minoría, el sistema se mantuvo inalterable, lo cual se ratificó en el amplio acuerdo interpartidario para la modernización del Estado de julio de 1992 (Mayorga 1994: 35-60).
8. Entretanto, se han sumado al carro de la demagogia plebiscitaria y antipartido que exige una Asamblea Constituyente o un Referendum desde figuras espectrales de la izquierda marxista hasta personajes –entre ellos *outsiders*– que pretenden pescar en río revuelto para ampliar o crear su espacio político como el alcalde de La Paz, Juan del Granado, el ex-juez Alvaro Costa Obregón y el ex -ministro de justicia, René Blattman.
9. Aunque es indudable la inconstitucionalidad de la Asamblea Constituyente, la Cámara de Senadores apeló al Tribunal Constitucional para determinar si la convocatoria lanzada por algunas personas a una Asamblea Constituyente era legal o no (La Prensa, “Tribunal Constitucional tendrá que decidir sobre Constituyente”, 22 de octubre 2000). Por supuesto, el Tribunal Constitucional afirmó la inconstitucionalidad de la Asamblea Constituyente.

10. La campaña publicitaria de los antisitémicos va en aumento con numerosos artículos y entrevistas. Cf. "Encuentro de la disidencia nacional democrática", en Sin Miedo, nr. 2, Enero 2001,; Raúl Prada, "El retorno del ayllu en el capitalismo", en Pulso, 15 de diciembre de 2000; "Referendum Ya: La apelación Blattmann", en Pulso, 26 de enero 2001.
11. La Confederación de Indígenas del Oriente, el seminario-taller departamental de Santa Cruz así como el seminario-taller de la Agenda Política sobre "Sistema político y profundización de la democracia" han planteado de manera muy abstracta el referendun sin preocuparse por hacer alguna precisión. Los partidos rechazan con razón la propuesta por considerarla anti-constitucional.
12. El seminario-taller departamental de Tarija ha exigido que se elimine la posibilidad de reelegir indefinidamente a los parlamentarios. Me parece también desacertada esta propuesta porque impide la profesionalización de la política y sobre todo la formación de liderazgos políticos con experiencia, además de restringir las opciones del electorado. El caso de México ha sido en este sentido bastante negativo.
13. Seminario Taller sobre "Sistema político y profundización de la democracia" (Agenda del Diálogo 2000: 179).
14. Entre los partidos, ADN ha acogido, de manera global, la idea de que la sociedad civil debe participar en la formulación de las políticas de gobierno en el ámbito social, político y económico (La Razón, "ADN plantea la institucionalización", p. 11).
15. Seminario-taller "Ejercicio de la ciudadanía plena y perfeccionamiento de los derechos humanos" (Agenda Política: 239).
16. Jorge Lazarte, "Pautas y temas para la reforma del sistema", Agenda Política: 230).
17. En el seminario-taller sobre "Ejercicio de la ciudadanía", una propuesta de consenso ha sido definir un "mecanismo de selección y control de representantes del pueblo en directorios corporativos de las empresas capitalizadas" (Agenda Política: 239). ¿Qué es esto sino una forma de cogestión?

18. Existe un reciente proyecto de ley para la institucionalización del Diálogo Nacional como mecanismo permanente de consulta que no escapa a estas observaciones. Este proyecto propone que el poder ejecutivo convoque al Diálogo, por lo menos, cada tres años.
19. La Razón, “Demandamos un pacto político y social...”, 6 de junio del 2000.
20. En mi libro *Antipolítica y Neopopulismo* he analizado las condiciones y las características constitutivas de estas corrientes antidemocráticas que desembocan en la política destructiva e irresponsable de líderes carismáticos como Fujimori en el Perú y Chávez en Venezuela.
21. Sobre las funciones complejas del Estado en el desarrollo económico en el Asia y Brasil, que refutan los postulados neoliberales, ver la excepcional obra de Peter Evans (Evans: 1995).
22. Esto se manifiesta, por ejemplo, en la contribución porcentual de varios sectores de la economía al PIB entre 1980 y 1997 que no ha variado sustancialmente: agricultura 13.7% en 1980 y 14.91% en 1997; industria manufacturera 19,44% en 1980 y 17.04% en 1997; minería 8.09% en 1980 y 5.57% en 1997; petróleo/gas 4.87 en 1980 y 3.71 en 1997 (Datos del INE).
23. 1990: \$us 227.3 mill.; 1992: \$us 293.6 mill.; 1994: \$us 212.8 mill.; 1997: \$us 266.3 mill.; 1999: \$us 180.2 (p) (“Bolivia: Evolución del Equilibrio Ahorro”, Müller & Asociados, 2000).
24. Los acuerdos suscritos por el gobierno con Felipe Quispe, el “Mallku”, especialmente el de derogación de la ley INRA, son un ejemplo patético de esta política irresponsable.
25. Varias de estas reformas fueron anticipadas por el proyecto de reforma constitucional impulsado por la Fundación Milenio (Fundación Milenio 1997).
26. Algunas de estas propuestas están inspiradas en el proyecto de reforma constitucional de la Fundación Milenio (Fundación Milenio 1997).
27. El MNR ha retomado este planteamiento (“Reformas: El MNR propone la censura constructiva”, La Razón, 30 de noviembre de 2000).

28. El editorial de La Razón “MNR: ¿una propuesta pensada?” (LR, 30 de noviembre 2000) denota poco conocimiento y reflexión sobre temas constitucionales, y expresa la postura ligera que este periódico adopta a veces respecto a estos asuntos (otro ejemplo: la aceptación irreflexiva de la propuesta de establecer el sistema uninominal para la elección de toda la Cámara de Diputados en “Reformas constitucionales”, LR, 20 de junio 2000). Hace comparaciones inconsistentes con Francia e Italia y parte además de una falsa analogía con la aplicación –a mi criterio errada– del voto de censura constructivo al ámbito municipal. Además, supone la estabilidad del mandato fijo como una virtud *per se* desconociendo que crisis gubernamentales serias en sistemas presidenciales rígidos provocan graves crisis de Estado. También la senadora Brockmann rechaza el voto de censura constructivo basándose en una falsa analogía con los gobiernos municipales y, sobre todo, en el trillado argumento de que una reforma de esta naturaleza no corresponde a la tradición política de Latinoamérica. Con este razonamiento jamás podríamos explicar los cambios democráticos que se han producido en el continente y en Bolivia, y más bien deberíamos justificar el autoritarismo, la “democracia huayraleña” y el manejo patrimonialista del Estado que sí constituyen parte fundamental de nuestra tradición política. (Erika Brockmann, “Tentaciones desestabilizadoras y conspirativas”, La Razón, 7 de diciembre de 2000).
29. Ver la nota de La Prensa “¿Llegó la hora del Primer Ministro?”, 3 de diciembre 2000.
30. Una propuesta de Luis Vásquez, ministro de Justicia va en esta dirección (“Hay un proyecto para la reelección presidencial”, La Prensa, 10 de diciembre de 2000).
31. Ver al respecto Walter Guevara Anaya 2000.
32. Juan del Granado, “Refundar la democracia”, en *Sin Miedo. Justicia y Dignidad*. Nr. 2, enero 2001; Raúl Prada, “El retorno del ayllu en el capitalismo”, en *Pulso*, diciembre 15, 2000.