

CRISIS POLÍTICA Y OPORTUNIDAD DEMOCRÁTICA: GOBERNANZA POLÍTICA EN BOLIVIA

Mikel Barreda y Andrea Costafreda

Analistas

Instituto Internacional de Gobernabilidad de Catalunya

3.1. Introducción

El propósito de este capítulo es realizar un diagnóstico analítico de la gobernanza política de Bolivia desde una óptica de desarrollo. Es decir, se pretende examinar en qué medida las características y el desempeño de la gobernanza política boliviana crean condiciones favorecedoras para el desarrollo. Una vez realizado este diagnóstico y constatados los principales problemas de la gobernanza política que obstaculizan el desarrollo, se sugerirán algunas propuestas y orientaciones de reforma institucional.

De acuerdo con este planteamiento, resulta importante precisar qué se entiende por gobernanza política y qué importancia tiene para el desarrollo. Por ello se ha introducido un apartado preliminar dedicado a explicar estas cuestiones teóricas y conceptuales. El segundo apartado se sumerge en la realidad política de Bolivia, ofreciendo una explicación general de la emergencia y el desarrollo de la democracia. En los apartados siguientes se examinan las características principales de la gobernanza política boliviana, prestando atención, primero, a las instituciones políticas (concretamente al sistema de gobierno, control del poder político y sistema electoral), a los partidos y sistemas de partidos y, finalmente, a la cultura política y a la institucionalidad informal. El último apartado del capítulo realiza una valoración global de la gobernanza política de Bolivia, indicando sus principales fortalezas y debilidades para favorecer el desarrollo. En relación con las debilidades detectadas, se plantean algunas orientaciones y propuestas de reforma institucional.

3.2. La relevancia de la gobernanza política para el desarrollo

Una de las principales consecuencias de la difusión del paradigma del desarrollo humano ha sido la ampliación de la agenda del desarrollo. La generalización de una noción integral y multidimensional del desarrollo como es la de desarrollo humano, que va más allá del entendimiento del desarrollo como progreso económico, ha traído consigo la preocupación por nuevos temas. Uno de los que más interés ha despertado en la comunidad del desarrollo a lo largo de la última década es el de las instituciones. Tal es así, que raro es el discurso, informe o documento actual en materia de desarrollo que no incluya ninguna referencia a conceptos como los de instituciones, desarrollo institucional, gobernabilidad o reforma del Estado.

Este interés por las instituciones nace de la convicción de que las instituciones crean un marco de incentivos o restricciones decisivo para el desarrollo de una sociedad. Expresado según el conocido argumento de Sen (2000), las instituciones permiten ampliar o restringir las capacidades individuales para realizar aquellos proyectos y cosas que una persona tiene razones para valorar.

Una de las manifestaciones más evidentes de este giro institucional en el campo del desarrollo son las conocidas “reformas de segunda generación” que promovían dejar atrás las reformas de ajuste económico que estuvieron en boga en la década de los ochenta (características del Consenso de Washington) y abordar reformas estructurales e institucionales, dirigidas a reconstruir y reforzar el aparato estatal y fortalecer la gobernabilidad (Santiso, 2001: 84-92).

Este reconocimiento cada vez mayor de la vertiente institucional del desarrollo conlleva la necesidad de valorar el papel de la política en el análisis y en las estrategias del desarrollo. El neoinstitucionalismo económico ha venido insistiendo en que no puede entenderse el desarrollo económico sin tomar en consideración la relación existente entre política y economía. Sin embargo, no existe todavía conciencia suficiente de la correlación entre la debilidad de las instituciones políticas democráticas y la debilidad de las instituciones económicas en América Latina (Prats, 2002:16). El análisis de la democracia y sus instituciones políticas sigue estando en general distanciado del análisis del desarrollo social y económico, lo que no es congruente con un planteamiento integral del desarrollo. De todas formas, cada vez se están produciendo más avances en esta aproximación. Uno de estos avances es el informe *Desarrollo, más allá de la política* (BID, 2000), en el que se resalta el papel de las instituciones políticas para la eficacia gubernamental y el desarrollo económico, tales como el sistema electoral, la participación política, la división y control entre los poderes estatales o los partidos políticos.

En este contexto de interés creciente por las instituciones y la realidad política en el campo del desarrollo ha ido adquiriendo popularidad el concepto de gobernanza política, que es el que aquí utilizaremos. Aunque son muchas las definiciones de este concepto, la noción más elemental de gobernanza política es la de espacio de interrelación de actores políticos en que se toman decisiones conforme a unas determinadas instituciones¹. Concebida así, el ámbito de la gobernanza política consta de dos dimensiones básicas: i) instituciones, esto es, reglas de juego —en el sentido northiano— que pautan la interrelación entre actores y la adopción de decisiones políticas; ii) actores, tanto públicos como privados, que intervienen en los procesos de toma de decisiones.

¹ Una de las definiciones más conocidas de gobernanza política es la de R. Mayntz (2000: 35): se refiere a “un nuevo estilo de gobierno, distinto del modelo de control jerárquico y caracterizado por un mayor grado de cooperación y por la interacción entre el Estado y los actores no estatales al interior de redes decisionales mixtas entre lo público y lo privado”.

Hasta el momento se ha indicado que la política o, según el concepto que se acaba de introducir, la gobernanza política resulta relevante para el análisis y las estrategias del desarrollo, pero, ¿por qué lo es?, ¿qué implicaciones tienen ciertos diseños y desempeños de gobernanza política para el desarrollo? Las respuestas a estas preguntas que se ofrecen en la literatura especializada son muy diversas; entre otras, cabe mencionar las siguientes²:

- La democracia expande el campo de posibilidades y elecciones que pueden realizar los ciudadanos, y ayuda a identificar las necesidades y las demandas de los ciudadanos, así como las políticas adecuadas para satisfacer tales demandas. En la medida que se identifican y tratan de atender las demandas de los ciudadanos se refuerza la inclusividad y legitimidad política, por un lado, y la efectividad política, por otro.
- Las instituciones democráticas proporcionan incentivos para la participación y representación de los diferentes intereses y grupos sociales en la toma de decisiones, lo que contribuye a mejorar la calidad y estabilidad de las decisiones adoptadas.
- La existencia de estabilidad política resulta decisiva para despertar confianza y seguridad entre los agentes económicos, nacionales e internacionales, que les anime a emprender iniciativas que generen crecimiento económico.
- La democracia incentiva el control y la transparencia de la gestión de los poderes públicos, lo que resulta crucial para evitar situaciones de ilegalidad y de abuso de autoridad.
- Las instituciones democráticas propician un marco para la discusión, negociación y el acuerdo sobre estrategias y políticas de desarrollo.

De estos argumentos se derivan diversos criterios con los que valorar la idoneidad de la gobernanza política en términos de desarrollo: i) representatividad de los diferentes intereses y grupos sociales en el sistema político; ii) legitimidad política, esto es, aceptación social de las reglas de juego político; iii) efectividad en la formulación e implementación de políticas que atiendan a demandas sociales; iv) estabilidad política; v) participación y control político por parte de la ciudadanía; vi) capacidad para generar un marco de discusión y negociación. Analizar, por tanto, el diseño y desempeño de la gobernanza política de acuerdo con estos criterios es hacerlo desde una óptica de desarrollo. Pero al considerar estos criterios es importante tener presente que es muy complicado que un componente de la gobernanza política satisfaga simultáneamente dichos criterios. Pensemos, por ejemplo, en las instituciones electorales de tipo proporcional: en comparación con las mayoritarias, ofrecen mayores ventajas

² Para un análisis más detallado de las razones por las que la gobernanza política es importante para el desarrollo, véanse BID (2000), PNUD (2002a), y Payne, Carrillo y Zovatto (2002).

en términos de representatividad, pero, en cambio, presentan un peor desempeño en términos de efectividad política (al hacer más difícil el logro de mayorías sólidas).

De los criterios mencionados, vamos a prestar especial atención en este capítulo a los criterios de efectividad, legitimidad y representatividad, que son las dimensiones básicas de la noción de gobernabilidad democrática. Según esto, podemos decir que una gobernanza política capaz de generar legitimidad, representatividad y efectividad es productora de gobernabilidad democrática³. La gobernabilidad democrática es una cualidad o un rendimiento institucional de la gobernanza política y es una condición necesaria para el desarrollo. De hecho, algunos especialistas entienden la gobernabilidad democrática como la dimensión institucional del desarrollo (Prats, 2001). En definitiva, la gobernanza política hace referencia a las características del proceso de toma de decisiones políticas, mientras que la gobernabilidad democrática es un rendimiento institucional de ese proceso, y es una condición necesaria para el desarrollo.

De acuerdo con este planteamiento, evaluar el desempeño de un componente de la gobernanza política en términos de gobernabilidad democrática —o más concretamente, en términos de legitimidad, representatividad y efectividad— es hacerlo desde una óptica de desarrollo.

3.3. La emergencia de la democracia en Bolivia

En 1982 Bolivia se incorporó a la conocida “tercera ola de democratización” tras un complicado proceso iniciado en 1978. Los disturbios sociales y la presión realizada por la oposición forzaron al gobierno militar del general Banzer a convocar elecciones presidenciales para ese año, elecciones que fueron ganadas por una coalición de partidos de izquierda y centro izquierda, liderada por Siles Zuazo. El veto de los militares a los resultados de estas elecciones dio paso a un periodo de gran inestabilidad política, con continuos cambios de gobierno y dos nuevas elecciones, que finalizó en 1982, cuando los militares se retiraron del poder político y se dieron por válidos los resultados de las elecciones de 1980. A partir de ese momento, comenzó a desarrollarse un importante proceso de institucionalización democrática, aún inconcluso.

Este apartado pretende ofrecer una caracterización general de este proceso de cambio político experimentado por la sociedad boliviana desde los años setenta. Previamente, se hará referencia a algunas tendencias y procesos claves de la historia política boliviana.

³ Estos tres aspectos están implícitos en buena parte de las definiciones formuladas de gobernabilidad democrática. Por ejemplo, en la de Payne, Carrillo y Zovatto (2002: 12): “the term democratic gobernability will be use to refer to democratic systems where decisions necessary to resolve social problems can be enacted, implemented and sustained because they are arrived at through instituzionalized democratic procedures that fully consider the views and interests of relevant political and social actors”. De una manera más explícita, en la literatura científico-social se ha insistido en que legitimidad y efectividad (o eficacia, según otros autores) son las dos dimensiones básicas de la gobernabilidad democrática (Arbós y Giner, 1993: 13; Heredia, 2002: 11-14).

3.3.1. La trayectoria histórica: dos tendencias de cambio político-institucional en Bolivia

Es un lugar común afirmar que no se puede entender el presente sin entender el pasado. El sistema político boliviano es un buen ejemplo de ello. Es evidente que la configuración de dicho sistema es resultado de la transición democrática iniciada en los años ochenta, pero no es menos evidente el legado de ciertas características de los sistemas políticos anteriores, por ejemplo el de la Revolución Nacional, y su presencia en el sistema actual. A este respecto, Laurence Whitehead ha resaltado recientemente la importancia de tomar en consideración dos tradiciones de la historia política de Bolivia a la hora de interpretar el proceso de democratización en este país: una tradición de “constitucionalismo” y otra de “movilización” (Whitehead, 2001a; 2001b). La primera corresponde a una tradición de gobiernos constitucionales liberales, basados en unas reglas de juego político plasmadas en una constitución (por ejemplo, la división y control entre poderes, el imperio de la ley, etc.) y que restringen la inclusión y la participación en el sistema político a una determinada élite social. La segunda, en cambio, consiste en una tradición de movilización y participación por parte de aquellos sectores sociales excluidos de los sistemas políticos constitucionales (campesinos, obreros, etc.).

Esta visión de Whitehead de la historia política boliviana como un movimiento pendular entre periodos de constitucionalismo y periodos de movilización y participación popular ayuda a comprender la dinámica de la democratización boliviana y las carencias de estabilidad y gobernabilidad que aquejan al país. Como botón de muestra: la situación de inestabilidad y desorden social que vivió el país el pasado febrero se inserta dentro de esa tradición de movilización de sectores sociales excluidos del sistema político (en esta ocasión, protestaban por la introducción de un impuesto directo y, de manera más general, por el modelo de sistema político vigente)⁴.

El análisis de Whitehead, empero, dedica escasa atención a explicar cómo y en qué condiciones se produce el tránsito de un periodo político a otro o, en otras palabras, cómo se produce el cambio político-institucional. El neoinstitucionalismo proporciona algunas herramientas teóricas y analíticas para interpretar este proceso. En especial, cabe mencionar que, según esta corriente, una de las fuentes del cambio institucional radica en el cambio en las preferencias de los actores estratégicos. Ante un cambio significativo en las preferencias de algunos actores estratégicos (partidos, grupos de interés, ejército, etc.), las instituciones, entendidas como reglas de juego de las interacciones sociales, se resienten, resultando inadecuadas para optimizar dichas preferencias. En la medida en que las instituciones vigentes tienen una utilidad muy diferente entre los actores estratégicos de una sociedad —para unos sirven para alcanzar sus intereses, mientras que para otros les perjudican— se genera una situación de conflicto, cuya resolución admite básicamente dos alternativas: la imposición de unas reglas de juego por parte del actor o actores estratégicos con mayores recursos de

⁴ Para una explicación de la crisis social de febrero de 2003, véase Laserna (2003a, 2003b).

poder, o la concertación de las reglas de juego entre una coalición de actores estratégicos⁵. En definitiva, el diseño e implantación de nuevas instituciones es resultado básicamente de dos procesos alternativos: la imposición o la concertación.

Un análisis exhaustivo del cambio institucional a lo largo de la historia política boliviana desborda con creces el propósito de este apartado. Nos limitaremos a examinar el proceso de cambio político-institucional iniciado en los años setenta utilizando algunas herramientas analíticas del neoinstitucionalismo. Antes de ello, se hará referencia a un elemento decisivo para interpretar este proceso de cambio: la Revolución Nacional Boliviana.

Para explicar el origen de esta revolución hay que remontarse a la década de los cuarenta, cuando emergen diversos movimientos nacionalistas populistas, con un ideario social revolucionario en unos casos (Partido de la Izquierda Revolucionaria) y reformista en otros (Movimiento Nacionalista Revolucionario). Uno de estos partidos, el MNR, triunfó en las elecciones presidenciales de 1951. Sin embargo, el Ejército, alarmado por el populismo reivindicativo del MNR, no reconoció el triunfo electoral de este partido, lo que provocó una importante insurrección popular, protagonizada por sectores sociales excluidos en el sistema político y social vigente: obreros y campesinos. La presión de esta movilización popular logró finalmente la capitulación del Ejército y el acceso a la presidencia del líder del MNR, Víctor Paz Estenssoro. El éxito de esta movilización popular hizo posible que, por primera vez en Bolivia, el tándem oligarquía-Ejército quedase relegado a un segundo plano en la escena política (Alcántara, 1999: 274; Whitehead, 1994: 85-86).

El gobierno de Paz Estenssoro introdujo notables cambios en la estructura de poder y en el diseño de las políticas públicas, tratando de satisfacer con ello los intereses de los sectores sociales en que se apoyaba. Así, con respecto a lo primero, cabe destacar tres medidas adoptadas por el nuevo gobierno; a saber: i) se permitió a las organizaciones obreras un acceso privilegiado al aparato del partido y del Estado, incluso con representación en el gabinete y un cierto control de las empresas estatales; ii) se estableció el sufragio universal, con lo cual convirtió al campesinado en el sector mayoritario del electorado; iii) se realizó una reorganización de las Fuerzas Armadas. En cuanto al diseño de políticas públicas, hay que destacar el programa de reforma socio-económica que llevó a cabo, basado en dos grandes medidas: una reforma agraria y una nacionalización de la minería.

De manera que la Revolución Nacional Boliviana puede interpretarse como un gran movimiento de participación de aquellos sectores sociales excluidos hasta entonces en el sistema político. Pero este movimiento no significó un cambio absoluto de las reglas constitucionales vigentes. Así, por ejemplo, el MNR continuó respetando, en sus doce años en el gobierno, la convocatoria de elecciones y el recambio presidencial

⁵ Uno de los máximos exponentes del neoinstitucionalismo y de la teoría del cambio institucional es North (1990). Puede consultarse al respecto Prats (s.f.).

cada cuatro años como marcaba la constitución. Por ello, Whitehead (2001a: 26) plantea que la Revolución Nacional constituye el paso más importante dado hasta entonces hacia la reconciliación de las dos tradiciones que han competido en la historia política boliviana: la de constitucionalismo y la de movilización popular.

Además de lo apuntado, conviene destacar dos aspectos político-institucionales del régimen revolucionario que afectan a su principal protagonista: el MNR. Se trata del intento de copiar el modelo mejicano de partido hegemónico y, el clientelismo y faccionalismo como características del MNR.

a) Intento de copiar el modelo del PRI

La élite del MNR se inspiró en el modelo del PRI a la hora de organizar la relación entre Estado y sociedad y determinar el papel del MNR (Malloy y Gamarra, 1988: 5-6). Concretamente, trató de convertir al MNR en una organización política controladora del Estado dentro de un sistema formalmente democrático que permitía la oposición, siempre y cuando no amenazase la hegemonía del MNR. A la vez, se dotó al MNR de una estructura corporativa, que trataba de integrar a los distintos sectores de la sociedad a fin de lograr su control por parte del partido. Sin embargo, esta pretensión del MNR no llegó a realizarse plenamente. Mientras que en México el PRI logró situar al movimiento obrero bajo control del partido, en Bolivia el movimiento obrero —más concretamente, la Central Obrera Boliviana— se situó como socio de gobierno del MNR, y sin llegar a estar nunca dentro del aparato del partido.

b) Clientelismo y faccionalismo

En Bolivia el Estado ha sido históricamente la principal fuente de empleo, sobre todo, para la clase media urbana. Este hecho ha sido utilizado tradicionalmente por la clase política en beneficio propio, convirtiendo el empleo público en un importante mecanismo de compra de favores y apoyos políticos. El MNR continuó e incluso reforzó estas prácticas patrimonialistas y clientelares, de tal forma que, en poco tiempo, se produjo una relevante expansión del tamaño del Estado. Esta situación favoreció el desarrollo de un progresivo faccionalismo dentro del partido. El partido fue dividiéndose en facciones que estaban más vinculadas a las prebendas —sobre todo, en forma de empleo— facilitadas por determinados políticos que a los diferentes intereses de la sociedad civil. Este faccionalismo mermó considerablemente la fortaleza con la que aparentemente contaba el partido en el gobierno y en el parlamento. Los ejecutivos del MNR no fueron gobernados por el partido sino por sus distintas facciones, y el parlamento se convirtió en una arena de competición entre las diferentes facciones (Malloy y Gamarra, 1988: 6-7).

El fracaso en el intento de copiar el modelo del PRI y el fuerte faccionalismo en el interior del MNR debilitaron la posición del partido y, por ende, del régimen revolucionario. En estas circunstancias, cuando se incrementó el descontento hacia el régimen revolucionario entre las élites económicas y militares, el régimen fue incapaz de hacer

frente a este descontento y sucumbió ante un golpe de Estado (encabezado por el general Barrientos).

3.3.2. El periodo militar

La Revolución Nacional había mostrado la necesidad de contar con el apoyo del campesinado para todo gobierno que aspirase a la estabilidad. El general Barrientos tomó buena nota de ello y se propuso lograr el apoyo de los campesinos, a través del establecimiento de una estructura clientelar: los campesinos recibían ciertas prebendas de los militares a cambio de determinadas exigencias, por ejemplo, de orientación del voto⁶. El otro sector social que había sustentado el régimen revolucionario, el sector obrero, quedó al margen y fue fuente de importantes movilizaciones en contra del régimen que fueron severamente reprimidas. Además del apoyo del campesinado, el gobierno de Barrientos y el de los restantes gobiernos militares tuvieron otro destacado rasgo en común con el régimen revolucionario: el fuerte faccionalismo existente entre los militares.

En 1969 el general Barrientos murió en accidente aéreo. El vacío de poder fue asumido temporalmente por el vicepresidente Siles Salinas, pero el hecho de que los sectores campesinos no le brindasen el apoyo que habían dado anteriormente a Barrientos y que se decantasen por el general Ovando Candía, propició un golpe por parte de éste y el exilio de Siles Salinas. El nuevo gobierno tuvo una duración muy limitada: en un contexto de elevada movilización obrera, el general Torres alcanzó el gobierno en 1970 con el apoyo de oficiales progresistas. Durante este nuevo gobierno emergieron de nuevo la izquierda y la COB en la escena política, con lo que se hizo evidente una clara polarización política y social en el país. En efecto, por un lado, se encontraba la derecha, integrada por las élites económicas y la clase media urbana que propugnaban un autoritarismo militar y, por otro, la izquierda, diseminada en diversos partidos marxistas y la COB, que consiguió captar al campesinado. Esta fuerte polarización propició una solución autoritaria para lograr un marco de relativa estabilidad político-institucional, a través del golpe del coronel Hugo Banzer en 1971. Una vez más, se daba paso al cambio político-institucional por la vía de la imposición.

El gobierno de Banzer no dispuso nunca de un firme control sobre los militares. El único medio a través del cual se garantizó un cierto control fue el recurso al prebendalismo y a la corrupción⁷. Ello llevó a Banzer a tener que sustentar su gobierno en los apoyos civiles. No es por ello extraño el interés de Banzer en respetar los plazos de las convocatorias electorales y de constituir un partido político durable. De hecho,

⁶ "Cuando las guarniciones locales desarmaron a las milicias campesinas en los años finales de la segunda administración de Paz Estenssoro, el cuerpo de oficiales adquirió una vasta clientela de dependientes rurales, cuyo voto podía manipularse de acuerdo con la política militar" (Whitehead, 1994: 86).

⁷ Como plantea Whitehead (1994: 90), "la difusión de la corrupción en las fuerzas armadas fue aparentemente tolerada por el gobierno de Banzer (en sí mismo corrupto), como un modo adecuado de contener esos problemas de disciplina". Al respecto, véase también Malloy y Gamarra (1988: 118-119).

aspiraba a desarrollar un proceso de “transición desde arriba” sirviéndose de la Constitución de 1967 (Whitehead, 2001a: 27). Sin embargo, pecó de exceso de confianza a la hora de valorar sus apoyos sociales: las elecciones de julio de 1978 evidenciaron que los candidatos “oficialistas” contaban con menor apoyo del previsto, lo que llevó al gobierno y a las militares a recurrir al fraude y a la coerción.

La convocatoria de las elecciones de 1978, inicialmente previstas para 1980, fue producto de un conjunto de factores de carácter interno y externo que venían erosionando, en los últimos años, la legitimidad y estabilidad del gobierno de Banzer. En particular, conviene destacar cuatro factores: i) la severa represión ejercida por el régimen, sobre todo, hacia las movilizaciones sociales que denunciaban la mala situación económica de la mayoría de la población; ii) la frustrada negociación con Pinochet de una salida de Bolivia al Pacífico; iii) la reorganización de los partidos de la oposición, con la reagrupación de los partidos ya existentes y la creación de otros, como el Movimiento de Izquierda Revolucionaria; iv) la presión ejercida por la administración Carter, con su política de derechos humanos y de instauración de democracias en América Latina⁸.

Las elecciones de 1978 no fueron unas elecciones limpias y justas, y fue evidente el trato de favor que recibió el candidato oficialista, el general Pereda, por parte del gobierno y los militares (Baptista, 1996: 316-317). Tras su acceso al poder se empieza a fraguar el proceso de transición a la democracia.

El breve repaso que hemos realizado al periodo político anterior al inicio de la transición a la democracia permite identificar ciertos factores histórico-estructurales que condicionarán el rumbo y el ritmo del proceso de transición. Se trata, pues, de un legado histórico que recibirá la democracia. Aunque estos factores están en realidad muy relacionados, vamos a presentarlos, de acuerdo con un criterio analítico, por separado. En particular, conviene destacar los siguientes factores histórico-estructurales:

- La fuerte polarización social y política existente en el país, que obstaculiza la generación de coaliciones de poder estables y perdurables entre los actores estratégicos del país. Esta situación configura, por tanto, un marco político de inestabilidad e ingobernabilidad.
- Una permanente lucha por parte de determinados actores estratégicos de acceder al poder político y forzar, a través de la imposición, el cambio institucional. Esta lucha ha transcurrido fundamentalmente por dos senderos. Por un lado, el sendero de los sectores sociales excluidos del sistema político, sobre todo, los sectores obreros y campesinos, que recurren a estrategias de movilización y acción social externas al sistema político. Por otro lado, el sendero de ciertos actores estratégicos que forman parte y están integrados en el sistema político, y que buscan introducir cambios en el sistema político a través

⁸ Para un análisis más detallado de los factores explicativos de la descomposición de la dictadura de Banzer, véanse, entre otros, Baptista (1996: 310 y ss.) y Whitehead (1994; 2001a).

de estrategias de acción institucionalizadas en ese sistema. Nos referimos particularmente a las élites civiles y militares que, a través de apoyo a acciones golpistas, han tratado de introducir reformas en el sistema político autoritario.

- La importancia de dos grupos de instituciones que a lo largo de este periodo han desempeñado un papel clave en la vida política y social boliviana, con independencia del gobierno de que se tratase. En primer lugar, las instituciones patrimonialistas, prebendalistas y clientelares que orientan las relaciones de los actores públicos y privados con el Estado, y que han dado lugar a la configuración de lo que algunos llaman un Estado “cartorial”⁹. El segundo grupo de instituciones hace referencia a las relaciones corporativas que tienen lugar entre Estado y sociedad, por las cuales la representación política se basa en la pertenencia a grupos funcionales o corporaciones (y no en la noción de ciudadanía, como es propio de una democracia). Durante la época de la Revolución Nacional se hacen particularmente evidentes ambos tipos de estructuras e instituciones, pero aún hoy, y a pesar del intenso proceso de reforma y modernización político-institucional que ha experimentado el país, siguen teniendo un peso decisivo. Como más tarde veremos, el peso de las instituciones patrimonialistas, prebendalistas y clientelares sigue siendo clave en la constitución de coaliciones gubernamentales, el funcionamiento de los partidos, el desempeño de la administración pública¹⁰, etc. En el caso de las estructuras corporativas, gran parte del malestar y desafección actual de los partidos, que se expresa de muy diversas formas (acciones de protesta, voto a opciones “antipartidarias”, etc.), tiene su origen en la persistencia de este tipo de estructuras (PNUD, 2002b: 108-109; Laserna, 2003a).

3.3.3. La procelosa transición a la democracia

Una de las cuestiones elementales en todo análisis de las transiciones políticas es el de su delimitación temporal. En general, se suele situar el periodo de transición entre el momento en que se produce la caída del régimen autoritario y cuando se establece un gobierno resultante de unas elecciones libres y competitivas. En el caso de Bolivia, el origen se sitúa en 1978, con motivo de las elecciones presidenciales convocadas por Banzer, y su fin en 1985, cuando, tras la convocatoria de elecciones, se constituye un gobierno con unas mínimas garantías democráticas¹¹. Fue un proceso complicado, marcado por la inestabilidad política y el descalabro económico. Se llegó incluso a utilizar, como dice Mayorga (2001a: 5), el término “bolivianización” para definir proce-

⁹ Lo característico de un Estado “cartorial” es que la burocracia pública está menos orientada hacia el funcionamiento efectivo del servicio público y más hacia el suministro de trabajos parasitarios para la clientela de los sectores gobernantes (PNUD, 2002b: 110).

¹⁰ Para un análisis más detallado sobre las instituciones informales en el sector público boliviano, véase Banco Mundial (2000).

¹¹ En esta delimitación temporal coincide, por ejemplo, Whitehead (2001). Otros autores sitúan la finalización de la transición en 1982, tras la retirada de los militares del gobierno y la constitución de un gobierno civil, encabezado por Siles Zuazo (véase, por ejemplo, Alcántara, 1999; Mayorga, 2001a).

sos de descomposición política y social. Especialmente, el periodo de mayor inestabilidad y convulsión fue entre 1978 y 1982, en el que hubo —hasta la llegada al gobierno de Siles Zuazo— nueve gobiernos distintos: siete militares y dos civiles (véase Tabla 1). Una de las principales razones de esta crisis radica en que Bolivia inició, tal como se ha indicado antes, la transición a la democracia sin una coalición mínimamente sólida de actores estratégicos que pudieran sustentar un modelo básico de sistema político y generar cierta estabilidad.

La división y la confrontación aguda fueron las pautas predominantes de interacción entre los actores estratégicos a lo largo de estos años. Esta división y confrontación política se evidenciaba particularmente en la arena parlamentaria. En efecto, tras las elecciones presidenciales de 1979 y 1980, en las que ningún candidato obtuvo mayoría absoluta, no fue posible alcanzar una mayoría en el Congreso que eligiese a uno de los tres candidatos más votados (conforme a lo dispuesto en la Constitución de 1967), situación que sirvió de pretexto para realizar sendos golpes militares (el de Busch, primero, y el de García Meza, después). Tras un proceso constante de cambios de gobierno y en un contexto de fuerte polarización socio-política y de crisis económica, en 1982 los militares se retiraron de la vida política y Siles Zuazo accedió a la Presidencia, quien había sido el candidato más votado en las elecciones presidenciales de 1979 y 1980¹².

A partir de entonces, se inició un ciclo de gobiernos civiles, que ha perdurado hasta la actualidad.

¹² Brevemente se exponen los acontecimientos que propiciaron estos cambios de gobierno. El punto de arranque de la transición es el gobierno de Pereda, quien al acceder al poder se encontró ante los dos principales factores de la quiebra de la dictadura banzerista: la movilización a favor de la democracia, y la presión de EE.UU. para que se estableciesen nuevas elecciones. Pereda salió del paso convocando elecciones para 1980 que, finalmente, se adelantaron a 1979. En dichas elecciones, el candidato de la UDP, Hernán Siles Zuazo, obtuvo el 33% de los votos, seguido por Víctor Paz Estenssoro del MNR, con un 28%, y de Banzer, que había creado el partido Acción Democrática y Nacionalista, con un 18%. Al no haber obtenido ninguno de ellos la mayoría absoluta y según lo dispuesto por la Constitución de 1967, los tres candidatos más votados trataron de conseguirla en el Congreso. El repetido fracaso en lograr una mayoría absoluta llevó finalmente a acordar la investidura de Walter Guevara como Presidente interino de la República. En noviembre de ese mismo año, se produjo un nuevo golpe militar encabezado por el coronel Natusch Busch, pero la fuerte movilización social llevó finalmente a los militares a aceptar a regañadientes el regreso a los cuarteles y la autoridad de la recién elegida —en el Congreso— como presidenta provisional de la República, Lidia Gueiler. Las elecciones presidenciales fueron convocadas para junio de 1980, en las que tampoco ningún candidato alcanzó la mayoría absoluta. La dificultad para elegir al Presidente en el Congreso sirvió de excusa para el golpe de Estado de Luis García Meza. Una vez más, las fuertes divisiones en el seno del ejército se tradujeron en levantamientos, concretamente en dos: uno que puso al frente del gobierno al general Celso Torrelio Villa en 1981, y otro al general Guido Vildoso en 1982. En el gobierno de este último, la fuerte la movilización social y política a favor de la democracia y la solución de la crisis económica impulsó la decisión de llamar, mediante la Corte Nacional Electoral, a los diputados y senadores que habían sido formalmente elegidos en 1980. Ello implicaba reconocer a Siles Zuazo como presidente y a Paz Zamora como vicepresidente. Para un análisis más detallado de este proceso, véase Baptista (1996: cap. IX).

Tabla 1. Jefes de gobierno en Bolivia durante la transición democrática (1978-85)

Periodo	Jefe de gobierno	Tipo de gobierno	Fuente de autoridad
1978	Juan Pereda Asbún	Militar, de facto	Golpe de Estado
1978-79	David Padilla Arancibia	Golpe de Estado	Golpe de Estado
1979	Walter Guevara Arze	Civil, constitucional	Elegido por el Congreso
1979	Alberto Natusch Busch	Militar, de facto	Golpe de Estado
1979-80	Lidia Gueiler Tejada	Civil, constitucional	Elegido por el Congreso
1980-81	Luis García Meza Tejada	Militar, de facto	Golpe de Estado
1981	Celso Torrelio Villa, Waldo Bernal Pereira, Óscar Pammo Rodríguez	Militar, de facto	Nombrado por García Meza
1981-82	Celso Torrelio Villa	Militar, de facto	Nombrado por junta militar
1982	Guido Vildoso Calderón	Militar, de facto	Nombrado por las Fuerzas Armadas
1982-85	Hernán Siles Zuazo	Civil, constitucional	Elegido por el Congreso

Fuente: Library of Congress

Aunque el gobierno de Siles Zuazo puso fin a un periodo de constantes cambios de gobiernos, no por ello fue ajeno a una situación de crisis política. De hecho, este gobierno vivió en una crisis política permanente, fruto sobre todo de tres circunstancias. En primer lugar, la propia inestabilidad de la coalición de partidos gobernante que quedó reflejada en la política económica, al no poderse llegar a adoptar un programa coherente para afrontar la crisis económica. En segundo lugar, la presión ejercida por algunos sectores sociales contribuyó también a la inestabilidad gubernamental, especialmente la ejercida por la COB. Por último, la inexistencia de unos recursos institucionales adecuados para resolver problemas más de fondo que aquejaban al sistema político, tales como los siguientes: la extrema fragmentación y polarización del sistema de partidos; la lógica de confrontación y exclusión respecto al adversario político como pauta predominante del estilo y el comportamiento político; la no aceptación y respeto pleno de las reglas de juego electoral por parte de los partidos o la incapacidad de los mecanismos institucionales de formar mayorías parlamentarias suficientes para garantizar la estabilidad gubernamental (Mayorga, 1997).

En las elecciones de 1985 la candidatura más votada fue la de Banzer, pero dado que no obtuvo mayoría absoluta, fue necesaria de nuevo la votación en el Congreso, que otorgó la presidencia a Paz Estenssoro del MNR. Por primera vez desde 1964 estas elecciones permitieron un cambio pacífico de gobierno. Los años del gobierno de Estenssoro (hasta 1989) representaron un periodo crucial en el proceso de democratización. En efecto, durante estos años disminuyó la conflictividad social y política que había estado presente en los gobiernos anteriores y se logró una vinculación de las élites políticas al proceso de democratización. Una señal clara de ello es la firma del llamado Pacto por la Democracia entre el partido en el gobierno y el principal partido de la oposición. De manera que, en marcado contraste con los años anteriores, fue posible crear una coalición entre los actores estratégicos capaz de generar cierta estabilidad política y de impulsar un importante proceso de reformas democratizadoras. Pero,

¿qué puede explicar estos cambios en los actores estratégicos y su impulso a la democratización? En general, cabe destacar tres razones:

- En primer lugar, la situación de ingobernabilidad que había caracterizado a los tres años de gobierno de la UDP, unida a la hiperinflación y al colapso económico (la inflación en 1985 era cercana al 23.000%) predispuso a las élites políticas y sociales a aceptar un modelo político alternativo, la democracia, que pudiese hacer frente a la inestabilidad política y a la crisis económica. En realidad, los principales partidos políticos acordaron tanto un modelo político —de carácter democrático— como un modelo económico —de índole neoliberal— para el país¹³.
- En segundo lugar, la vinculación de las élites con la democracia puede explicarse también en términos de oportunidad política: las élites políticas bolivianas vieron en la democracia una excelente oportunidad para acceder a cuotas de poder y privilegios de todo tipo, por ejemplo, a empleos públicos (Malloy y Gamarra, 1988).
- Por último, hay que apuntar un factor de orden internacional: la ola democratizadora que se estaba desarrollando en América Latina animó a las élites políticas bolivianas a implicarse en un proceso de similares características.

A partir de este momento, se emprendió un intenso proceso de reformas político-institucionales que perdura hasta la actualidad, y que ha contribuido a crear algunas condiciones favorecedoras para el desarrollo social, político y económico en el país. Pero antes de pasar a analizar este proceso de reformas político-institucionales —en el próximo apartado— conviene realizar una presentación de las principales características de la emergencia y desarrollo de la democracia en Bolivia:

- La transición a la democracia desde un régimen autoritario no estuvo precedida de experiencias democráticas. Hubo ciertamente gobiernos civiles, pero éstos nunca llegaron a cumplir los requisitos institucionales de una democracia¹⁴.
- La transición se inició en un contexto de fuerte polarización social y política y sin la existencia de una coalición de actores estratégicos propiamente democráticos. De hecho, las prácticas de concertación y pactos entre los actores estratégicos adquirieron relevancia justo al final de la transición, tras las elecciones.

¹³ El nuevo modelo económico, conocido como la “Nueva Política Económica” incluía severas medidas de ajuste económico y desestatalización. Para un análisis al respecto, véase Calderón (1995: cap. IV).

¹⁴ La noción de democracia y sus requisitos institucionales que tomamos como referencia es la de Dahl (1999: 99). Con respecto a la transición boliviana, Baptista (1996: 336) hace hincapié en señalar que no puede hablarse de “un retorno de la democracia”, ya que tanto la derecha como la izquierda han tenido tradicionalmente “una concepción totalitaria del poder: o la revolución, o el mantenimiento del statu quo por la fuerza de las armas, con sus secuelas de violencia o represión”.

nes de 1985. Se cerraba, así, un largo periodo caracterizado por el predominio de acciones de movilización social y/o acciones militares como vías de cambio político-institucional, y se abría paso a otro en el que la concertación marcaba la pauta del cambio. En otras palabras, la lógica de la concertación pasó a sustituir a la de la imposición como fuente prioritaria del cambio político-institucional.

- A lo largo de la transición fueron adquiriendo progresivo protagonismo los partidos en el proceso político, mientras que otros actores, particularmente los militares y los sectores obreros, vieron debilitada su condición de actores estratégicos. Se produjo, por tanto, una progresiva transformación del mapa de actores estratégicos de la gobernanza política.
- La transición democrática constituyó otro intento —como lo fue la Revolución Nacional— de reconciliación de las dos tradiciones mencionadas de la historia política boliviana: el constitucionalismo y la movilización. Sin embargo, tuvo finalmente más relevancia el constitucionalismo. En efecto, en un contexto como el de la transición, de mayor libertad y competitividad política, la lógica de la confrontación y la movilización se vio reemplazada, como dice Whitehead (2001a: 29), por otra fundada en la búsqueda de compromisos y arreglos entre actores políticos y de una gobernanza competente.

3.4. Las reglas de juego de la democracia boliviana

Una vez descrito a grandes rasgos cómo emerge la democracia en Bolivia, vamos a examinar los cambios introducidos en las instituciones o reglas de juego político, así como el impacto de éstas sobre la gobernabilidad democrática. En otras palabras, analizaremos en qué medida las reglas de juego político constituyen incentivos o constricciones para un marco de gobernabilidad democrática en el país. Para ello vamos a realizar una distinción analítica entre reglas formales e informales ocupándonos en este apartado de las formales, esto es, las reglas definidas en la Constitución y en la legislación política. Las reglas o instituciones informales serán examinadas en una sección posterior junto con las pautas de cultura política de la ciudadanía boliviana. El análisis de las instituciones políticas formales se centrará en aquellas que resultan más decisivas para definir las condiciones de acceso al poder político, su ejercicio y control: las instituciones del sistema electoral, sistema de gobierno, y del control y rendición de cuentas al poder político.

3.4.1. El sistema de gobierno

En la década de los noventa tuvo lugar un rico debate académico sobre los efectos del presidencialismo en las democracias latinoamericanas. Cobraron especial notoriedad las críticas de Linz a los presidencialismos latinoamericanos por sus consecuencias

negativas en la gobernabilidad democrática; críticas como las siguientes (Linz, 1994; Mainwaring y Shugart, 2002):

- La doble legitimidad democrática del Ejecutivo y Legislativo conduce a frecuentes conflictos entre ambos poderes, especialmente cuando el presidente no goza de mayoría parlamentaria; conflictos que se traducen en una incapacidad para aprobar leyes y llevar adelante políticas públicas. El problema radica no solo en la existencia de tales conflictos sino en la ausencia de mecanismos democráticos que los resuelvan.
- La rigidez del sistema presidencial, aunque parece favorecer a simple vista la estabilidad política, resulta inapropiado para afrontar crisis gubernamentales: cuando éstas se producen no existen mecanismos institucionales que hagan posible un cambio de gobierno.
- El presidencialismo introduce una lógica de *winner-takes-all*, que tampoco favorece a la gobernabilidad democrática. En efecto, la elección directa del presidente anima a que el presidente perciba que ha ganado todo el poder y que no necesita esforzarse en formar coaliciones o hacer concesiones a la oposición.

El sistema presidencialista boliviano cuenta con ciertas particularidades de los sistemas parlamentarios que permiten solucionar algunos de estos problemas. De hecho, el sistema de gobierno boliviano es comúnmente conocido como “presidencialismo parlamentarizado”¹⁵. La base de este peculiar presidencialismo radica en el artículo 90 de la Constitución, que establece que el Congreso elige al Presidente de la República por mayoría absoluta entre los dos candidatos más votados, en el caso de que ninguno de los candidatos haya obtenido mayoría absoluta en las elecciones. De manera que, como en un sistema parlamentario, el Parlamento desempeña un papel crucial en la elección y legitimación del presidente. Pero al mismo tiempo, la figura del presidente cuenta con una característica propia del presidencialismo: su periodo de mandato se encuentra fijado y el presidente, aunque es elegido por el Congreso, no depende de la confianza de éste.

El procedimiento de elección congresal del presidente se encuentra muy arraigado en el constitucionalismo boliviano (su origen data de la Constitución de 1839). Este procedimiento fue aplicado dos veces a finales del siglo XIX y otras dos en la década de los cuarenta del siglo XX, respetando siempre la mayoría relativa del candidato ganador (Mayorga, 2000: 107). Pero es a partir del inicio de la transición democrática cuando se vuelve un procedimiento común de elección del presidente. De hecho, en todas las elecciones presidenciales se ha recurrido a este procedimiento, y no siempre respetando la mayoría del candidato ganador en las elecciones (caso de las elecciones de 1985 en que se eligió como presidente al candidato que quedó en segunda posición en los comicios).

¹⁵ Otros autores definen el régimen boliviano como “presidencialismo híbrido” (Gamarra, 1997).

Este procedimiento fue objeto de una reforma constitucional en 1994, que introdujo tres cambios básicos. En primer lugar, las candidaturas que participan en la elección del Congreso pasaron de tres a dos. Con esta reforma se pretendió que el candidato elegido en el Congreso fuese uno de los candidatos con más votos en la elección popular o directa para, de este modo, reforzar su legitimidad democrática¹⁶. En segundo lugar, la elección del presidente y vicepresidente pasó a ser en votación pública y personal, con lo que se ha dado mayor transparencia al proceso de elección. Por último, quedó establecido que, después de un tercer empate en el Congreso, serían elegidos automáticamente como presidente y vicepresidente aquellos candidatos que en la elección directa hayan alcanzado más votos. Esta modificación iba dirigida básicamente a evitar una situación de “empantanamiento” y vacío de poder gubernamental. Estas tres modificaciones han contribuido a consolidar el artículo 90 y a convertirlo, tal como se indicaba antes, en el procedimiento habitual de elección del presidente.

Sin embargo, en los últimos años, este mecanismo de elección presidencial ha sido fuente de una opinión crítica en destacados sectores sociales y políticos de Bolivia¹⁷. Las razones que motivan esta opinión crítica son variadas, pero sobresalen dos: i) la continua aplicación del procedimiento de elección congresal ha extendido la opinión entre la ciudadanía de que “se vota, pero no se elige”; ii) ha dado lugar al establecimiento de gobiernos que se han formado a partir de una lógica clientelar y de cuoteo político, esto es, de reparto de posiciones de poder entre los miembros del gobierno, en lugar de formarse a partir de acuerdos programáticos y de conducción política del país. Como alternativa, se plantea la introducción del sistema de doble vuelta para la elección del presidente.

De todas formas, las voces críticas no han sido capaces de lograr una mayoría social y política suficiente como para suprimir este procedimiento y sustituirlo por otro alternativo (el de doble vuelta). Y es que, en el fondo, dicho procedimiento de elección presidencial crea un marco de incentivos prácticamente similar para todos los grandes partidos bolivianos. No hay más que fijarse en que los grandes partidos han participado, de una manera u otra, en alguno de los pactos gubernamentales —propiciados por dicho procedimiento— realizados hasta el momento¹⁸. Expresado en otras palabras, es un mecanismo institucional que no ha creado ni ganadores ni perdedores claros entre los grandes partidos bolivianos, lo que, sin duda, ha favorecido su mantenimiento en el sistema político.

¹⁶ La elección congresal de Jaime Paz Zamora como presidente en 1989, que había ocupado la tercera posición en número de votos en las elecciones directas, desató una amplia polémica en el país acerca de la legitimidad de su autoridad presidencial.

¹⁷ Por ejemplo, en *Diálogo Nacional 2000. Un análisis crítico de las propuestas de este foro de diálogo se desarrolla en Mayorga (2001b)*.

¹⁸ Tal como indica García Montero (2002), dadas las tendencias centripetas e integradoras del sistema multipartidista y el sistema de elección congresal, todos los partidos con representación parlamentaria relevante desde 1999, incluso los partidos pequeños, se han convertido en miembros potenciales de pactos gubernamentales y cualquier pacto político es posible.

La elección congresal del presidente ha influido significativamente en la configuración y la dinámica del sistema de gobierno de Bolivia, especialmente en dos sentidos: por un lado, ha contribuido a la colaboración y cooperación entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo y, por otro, ha fomentado la formación de pactos entre los partidos y gobiernos de coalición. Pero los efectos de este diseño institucional no sólo se han limitado al sistema de gobierno, otras dimensiones del sistema político se han visto también afectadas, particularmente el sistema electoral y de partidos. Por el momento, vamos a dirigir nuestra atención a los aspectos mencionados del sistema de gobierno, comenzando por las relaciones entre Ejecutivo y Legislativo.

3.4.1.1. Las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo

El análisis de las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo va a ser realizado desde una doble perspectiva. Por un lado, se examinarán las atribuciones que la Constitución boliviana otorga al Ejecutivo y al Legislativo a efectos de determinar cuál de ellos cuenta con más poder. Por otro, se analizarán las relaciones que en la práctica tienen lugar entre ambos poderes, relaciones condicionadas por el criterio de elección del presidente.

A la hora de analizar las atribuciones constitucionales del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo no vamos a realizar un examen exhaustivo de las mismas, sino que nos centraremos en las principales atribuciones de ambos poderes que son de índole presidencialista y parlamentaria¹⁹. Comenzando por el Congreso, las principales potestades de tipo parlamentario que le otorga la Constitución, además de la elección del presidente de la república, son las siguientes:

- Censura a los ministros de Estado, aunque no es vinculante (art. 70).
- Levantamiento del veto presidencial por una mayoría de dos tercios (art. 77).
- Elección por mayoría de dos tercios a los ministros de la Corte Suprema y del fiscal y por dos tercios de los miembros presentes de los Consejeros de la Judicatura y de los magistrados del Tribunal Constitucional. (art. 59.20).
- Adopción del presupuesto nacional e intervención en decisiones sobre política internacional, convenios y acuerdos internacionales (art. 59).

Por su parte, las principales potestades de carácter presidencialista que la Constitución atribuye al jefe del Ejecutivo son:

- Nombramiento de los miembros del gabinete ministerial (art. 99).
- Definir las orientaciones de la política general (art. 96).
- Iniciativa legislativa, pero no de carácter exclusivo (art. 96.4 y 71.I).

¹⁹ Mayorga (2000: 109) realiza también una clasificación de este tipo de las atribuciones constitucionales del Ejecutivo y Legislativo. En el apartado dedicado a los mecanismos de control político nos ocuparemos con más detalle de las competencias e instrumentos de control de que disponen ambos poderes.

- Veto a leyes sancionadas por el Legislativo (art. 76).
- Designación de los comandantes de las Fuerzas Armadas (96.19).

Estas potestades del presidente son más débiles que las que otorgan otras constituciones latinoamericanas (Mayorga, 2000: 110; Mainwaring y Shugart, 2002). Así, el presidente no cuenta con un poder exclusivo de iniciativa legislativa, tampoco le está permitido apelar al “decretismo” —al recurso de gobernar por decreto— o solicitar poderes extraordinarios o de emergencia —excepto el de dictar el estado de sitio, que debe ser ratificado por el Congreso—. Si a ello añadimos el hecho de que el Congreso dispone de algunas atribuciones típicas de un Poder Ejecutivo en un sistema parlamentario —como por ejemplo, la aprobación de embajadores y ministros plenipotenciarios (art. 66.8), la determinación del número de efectivos de las Fuerzas Armadas (art. 68) o la aprobación de los ascensos de militares de alto rango (art. 66.9)— la conclusión que se podría extraer es que el Congreso goza de un poder político similar o incluso superior al del presidente.

Pero si dejamos al margen las consideraciones formales y nos fijamos en los poderes reales con que cuentan el Ejecutivo y el Legislativo y cómo operan las relaciones entre ambos, la conclusión es muy distinta: el Ejecutivo y, más concretamente, el presidente constituye el poder más relevante del sistema político. Como observa Henry Oporto (2001: 14), “una percepción extendida en la opinión pública considera al Parlamento como un mero apéndice del Palacio Quemado”. No tenemos más que fijarnos en algunos datos que apuntaban varios de los entrevistados para constatar la preeminencia del presidente: la legislación de los últimos gobiernos ha sido casi siempre iniciada en el Poder Ejecutivo; el veto legislativo del presidente es prácticamente nulo; es una práctica común que los decretos presidenciales modifiquen leyes, aun cuando en algunos casos existen dudas sobre la constitucionalidad de tales decretos; o el presidente se reserva una significativa discrecionalidad en la sanción y publicación de las leyes aprobadas en el Congreso, lo que conduce a que en ocasiones se retrase hasta en un año la publicación de una ley. En palabras de uno de los entrevistados: “sólo aquellos proyectos que son de interés especial para el gobierno, son publicados en la fecha adecuada”. Estos datos nos llevan a hablar de la segunda cuestión apuntada: cómo operan en la práctica las relaciones entre los poderes Legislativo y Ejecutivo.

La recurrente apelación al procedimiento de elección congresal del presidente desde el inicio de la transición democrática ha afectado sustancialmente a las relaciones Ejecutivo-Legislativo, posibilitando el desarrollo de una colaboración y cooperación continuada entre ambos poderes. De este modo, se ha conseguido superar uno de los conflictos de gobernabilidad típicos de los sistemas presidenciales: el bloqueo entre el Poder Ejecutivo y Legislativo cuando el Ejecutivo gobierna en minoría.

Si bien habría que decir que, por regla general, las relaciones institucionales entre Poder Ejecutivo y Legislativo han estado basadas en la colaboración y cooperación, no puede decirse lo mismo de las relaciones entre la mayoría parlamentaria que apoya al gobierno y la oposición. En ellas ha presidido una lógica de confrontación, especial-

mente durante los gobiernos de Sánchez Lozada (1993-1997 y actual). En particular, la situación actual muestra una fuerte polarización en el seno del Congreso entre el sector “oficialista” y el de la oposición, que desborda la crítica y la competencia normal entre contrincantes políticos en una democracia. Unos y otros se lanzan acusaciones de la incapacidad de los “otros” para reconocerles y establecer con ellos un diálogo y negociación, de manera que se ha instalado una profunda brecha entre ambos²⁰. Además, la polarización no sólo se constata en la arena parlamentaria sino que se ha trasladado al comportamiento social y político. Nos referimos, concretamente, a la efectividad que ha demostrado la oposición, en estos últimos años, a la hora de organizar acciones de presión, bloqueos y movilización social —por ejemplo, bajo la forma de bloqueos de carreteras— con el fin de obstruir las políticas del gobierno y, en general, desestabilizar el sistema político.

Mantener una situación política tan polarizada como ésta entre gobierno y oposición constituye un serio obstáculo para la generación de gobernabilidad democrática y, en general, de desarrollo en el país. Y ello por varias razones, de las que destacaremos dos: i) una polarización de ese tipo evidencia y a la vez propicia una débil calidad de la democracia existente, dado que ésta se muestra incapaz de encauzar la discusión y la resolución de conflictos a través de los canales institucionalizados formalmente; ii) la brecha que existe entre las fuerzas políticas dificulta la adopción de políticas fundamentales de largo plazo (por ejemplo, reformas estructurales básicas necesarias para el desarrollo económico). No es de extrañar que, en estas circunstancias, hayan aflorado recientemente en Bolivia iniciativas muy diversas dirigidas a buscar espacios de diálogo entre las distintas fuerzas políticas y sociales, como el Reencuentro Nacional (el título es de por sí ya muy ilustrativo de la tensión existente) promovido por la Iglesia Católica o la Cumbre Social, a iniciativa de la Asamblea de Derechos Humanos.

3.4.1.2. Pactos de gobierno. La coalición actual

Otro importante efecto de la aplicación del procedimiento de elección congresal del presidente es el desarrollo de negociaciones interpartidarias a fin de elegir un presidente y formar un gobierno de coalición. De hecho, todos los gobiernos constituidos desde el inicio de la democracia lo han sido gracias a pactos interpartidarios. Seguidamente vamos a realizar una breve presentación de estos pactos y gobiernos de coalición, dedicando más atención al vigente²¹.

²⁰ En las entrevistas realizadas se constata las acusaciones mutuas que se hacen los partidos “oficialistas” y de la oposición. Por ejemplo, mientras que los primeros acusan a los segundos de su “inexperiencia política” y su estrategia de “desestabilización” sin propuestas (“hacen protesta sin propuesta” decía un entrevistado), los segundos se quejan de ser “ninguneados” y “discriminados” —por ejemplo, en el Congreso— por los partidos del bloque oficial. Uno de los expertos entrevistados, resumía de manera muy gráfica la actual tensión existente: “todos los partidos están en la coalición y la sociedad civil en la oposición”.

²¹ Véase Mayorga (2000: 121-122; 2002) y Laserna (2003a).

El primer gobierno de la etapa democrática, liderado por Paz Estenssoro (1985-1989), se sustentó en una coalición parlamentaria de carácter programático entre el MNR y el principal partido de la oposición, que resultó decisiva, como se ha comentado, para el avance del proceso democratizador (el pacto suscrito se denominó Pacto por la Democracia) y para la aprobación de la Nueva Política Económica.

En el gobierno siguiente, el de Paz Zamora (1989-1993), se constituyó por primera vez una coalición de partidos tanto parlamentaria como gubernamental, fruto de un acuerdo firmado entre ADN y el MIR (el llamado Acuerdo Patriótico). Este pacto permitió el reparto de los cargos ministeriales y de la administración pública entre los partidos firmantes. Con el pacto se creó el Consejo Superior de la Unidad y Convergencia, presidido por el líder de ADN, Banzer, instancia que llegó a constituirse en el verdadero centro del poder político (Alcántara, 1999: 285).

El tercer gobierno, presidido por Sánchez de Lozada (1993-1997), se sustentó también en una coalición de partidos tanto de carácter parlamentario como gubernamental, pero con la especificidad de estar integrada por tres partidos: el MNR, otro partido de derecha, Unión Cívica Solidaridad, y otro de izquierda, Movimiento Bolivia Libre. Pero poco después de la formación de esta coalición, uno de los socios, UCS, la abandonó. Sin embargo, la holgada mayoría relativa que había logrado Lozada en las elecciones con respecto a sus competidores (36,8% frente al 20% de AP y el 14% de UCS) le permitió desarrollar una acción estable de gobierno. Es más, el poder del presidente y del MNR dentro de la coalición gubernamental era muy superior al que éstos tenían en los pactos anteriores.

En las elecciones de 1997 resultó elegido el líder de ADN, Banzer, gracias a un pacto firmado por una gran coalición de partidos, integrada por cuatro partidos —ADN, UCS, MIR y CONDEPA— que conjuntamente representaban más de dos terceras partes de los diputados (96 sobre un total de 130). Se trataba de la coalición más amplia formada hasta ese momento, pero al mismo tiempo la más heterogénea. La incoherencia de tal coalición se puso de manifiesto con la expulsión de uno de los miembros de la coalición, CONDEPA, en 1998.

Finalmente, el sistema de partidos boliviano experimentó una importante transformación tras las elecciones de junio de 2002, entre otras razones, por el notable ascenso de nuevas fuerzas políticas muy distanciadas ideológicamente de los partidos políticos tradicionales (una de signo populista, NFR, y otras representativas de los sectores campesinos e indígenas, MAS y MIP)²². Esta polarización ideológica llevó al establecimiento de una coalición liderada por Sánchez de Lozada entre MNR y MIR, partidos que hasta entonces habían tenido fuerte rivalidad, pero que compartían la visión de que

²² De manera más detallada se realiza un análisis de las elecciones de 2002 y los cambios que tienen lugar en el sistema de partidos en el apartado correspondiente al sistema de partidos de este capítulo. Por ejemplo, una encuesta de *El Deber* (6/8/2003) indica que un 78% de los bolivianos de cuatro ciudades desaprueba el primer año de gestión de Sánchez de Lozada.

un gobierno de cariz populista o corporativista representaba un riesgo para la democracia boliviana. De manera que la principal razón que motivó esta coalición no fue otra que evitar el acceso al gobierno de estas nuevas fuerzas políticas. Esto se reafirma si se tiene en cuenta que la coalición ha contado además con el apoyo adicional de otros dos partidos parlamentarios con experiencia en gobiernos de coalición, ADN y UCS, quedando las nuevas fuerzas políticas al margen de este pacto.

En agosto de 2003, tras un año de gobierno marcado por una grave crisis socioeconómica y política —especialmente, a raíz del motín policial y la agitación social del mes de febrero— que deja muy debilitado al gobierno (por ejemplo, los índices de confianza y popularidad de éste son muy bajos), se amplía la coalición gubernamental, dando entrada a NFR*. Uno de los motivos fundamentales de esta incorporación es que con ella se ha pretendido lograr una mayoría más holgada en el Congreso que permita a la coalición de gobierno afrontar algunas decisiones en las que se necesita una mayoría cualificada (sobre todo, en materia de nombramientos de altos cargos públicos). Con la incorporación de NFR, la coalición gubernamental se aproxima a la mayoría de 2/3 en el Congreso requerida para esas decisiones.

A la vista de lo anterior, se puede concluir que las coaliciones de gobierno incentivadas por el sistema de elección congresal del presidente han resuelto uno de los problemas típicos del presidencialismo latinoamericano: la presencia de un gobierno minoritario y bloqueado en su capacidad de gobernar. En general, los gobiernos de coalición constituidos en Bolivia se han asentado sobre pactos en general estables y han tendido a integrar a un número suficiente de partidos para lograr una mayoría calificada que permita un control efectivo del Legislativo. Por tanto, los pactos y coaliciones gubernamentales que se han establecido han resultado positivos para fomentar un marco de estabilidad y gobernabilidad en el país. Pero no todo es positivo, algunas de las características de estos pactos y coaliciones ponen en riesgo ese marco de gobernabilidad. Fundamentalmente dos cuestiones:

- Más allá de la aparente estabilidad de las coaliciones de gobierno, en su interior ha habido importantes inconsistencias y problemas de cohesión. En primer lugar, por las fricciones políticas entre los partidos integrantes, pero, sobre todo, porque las coaliciones no son establecidas a partir de un proyecto común de dirección del país. La motivación principal para formar coaliciones es el reparto de posiciones de poder entre los partidos participantes: el cuoteo político. Tal como declaraba uno de los entrevistados, las coaliciones se construyen a través de la negociación sobre intereses o intercambio de favores antes que respecto a proyectos y programas. De manera que la ideología no constituye un factor importante. No hay más que fijarse en que algunos de los pactos gubernamentales han sido acordados entre partidos de orientación ideológica muy dispar, por ejemplo, entre un partido de derecha (ADN) y otro de centro-izquierda (MIR) durante el periodo 1989-1993.

- Otra debilidad importante de las coaliciones de gobierno es que muchas de las decisiones se adoptan fuera del órgano de gobierno, ya sea porque los líderes de los partidos de la coalición toman decisiones al margen de las reuniones del gabinete presidencial o porque alguno de estos líderes se reúne y toma decisiones con los miembros del gabinete que son de su partido. El que se tomen este tipo de decisiones fuera de los ámbitos constitucionalmente establecidos, además de debilitar la posición del gobierno lo que hace es ampliar la invisibilidad del poder y, de este modo, degenerar la calidad de la democracia. Tal como ha enfatizado Bobbio (1985: 20-23), la existencia de un “poder invisible”, alejado de la mirada y el control de la ciudadanía, es un síntoma claro de malestar democrático.

Estas debilidades que han sido comunes en todos los gobiernos de coalición se han hecho más pronunciadas en el gobierno actual, hasta el punto de que se ha generalizado la opinión entre los expertos bolivianos de que el modelo de “democracia pactada”, que tan buenos resultados ha dado en términos de estabilidad y gobernabilidad, se encuentra actualmente agotado y que el país aqueja actualmente una crisis de gobernabilidad²³. En efecto, si nos fijamos en la unidad interna de la coalición gubernamental observamos importantes deficiencias. Ya antes de la entrada del nuevo socio, NFR, muchos periodistas y analistas bolivianos venían insistiendo en que la coalición se encontraba internamente muy fragmentada, e indicaban su debilidad en la acción de gobierno²⁴. Con la incorporación de NFR esta división interna no ha mejorado; todo lo contrario. La entrada ha dado pie a un enfrentamiento en el seno de la coalición por el reparto de las “pegas” (de los cargos y posiciones de poder) y una reticencia por parte del MIR de cederlas²⁵, alegando que no ha tomado parte en la decisión de incorporar a NFR. A este respecto, son muy ilustrativas las declaraciones de un dirigente del MIR, en las que planteaba que hay dos pactos de gobierno: el pacto original entre MNR y MIR, y otro más reciente entre MNR y NFR (La Razón, 22 de agosto).

²³ Es particularmente ilustrativa la posición de René Mayorga, quien en repetidos escritos (ej. Mayorga, 2000; 2001) ha ensalzado las bondades del presidencialismo parlamentarizado para crear coaliciones de gobierno capaces de generar estabilidad y gobernabilidad, pero que reconoce, en la entrevista realizada, que “el Estado está actualmente paralizado. No es capaz de gobernar, tomar y aplicar decisiones. Es la primera vez que esto ocurre”.

²⁴ En palabras, por ejemplo, de Laserna (2003a): “La coalición modernizadora, sin embargo, está tan debilitada que apenas existe y dentro de las filas de los partidos que la conforman hay también discrepancias que erosionan su capacidad de gobernar. Ante la importancia creciente de la crítica populista, algunos sectores del MNR miran con nostalgia su pasado nacionalista, así como sectores del MIR intentan volver a sus orígenes estatistas, afanados por recuperar de ese modo una raíz supuestamente popular”.

²⁵ Tal como comentaban algunos de los expertos entrevistados, el pacto de gobierno original entre MNR y MIR se apoya en una repartición de cargos respecto a una fórmula de 60% (MNR) y 40% (MIR). Con la entrada de NFR se ha tenido que cambiar, obviamente, la fórmula de reparto, lo que ha generado disputas entre los socios de gobierno. Una de estas disputas ha sido por la cesión de nueve viceministerios a NFR, de los que cuatro estaban en manos de MIR y éste se negaba a cederlos, arguyendo que él no ha tomado parte en la decisión de incluir a NFR en el gobierno (información sobre esta disputa apareció en La Razón, durante la semana del 18 al 25 de agosto de 2003).

En este contexto de falta de cohesión en el seno de Ejecutivo no es de extrañar que el otro problema que hemos mencionado de los gobiernos de coalición bolivianos —la toma de decisiones gubernamentales fuera del gabinete— se haya agudizado en la coalición actual. Es muy reveladora de esta situación la calificación que hace una revista boliviana de Jaime Paz como “presidente sin cartera”, dado que “tiene reuniones de gabinete en forma paralela al gobierno, emite mensajes a la nación en los que resta autoridad al presidente legítimo de la República, lo reconviene y lo insta a tomar medidas políticas y económicas precisas” (El Juguete Rabioso, 2003: 10).

La coalición de gobierno aqueja, por tanto, una fuerte fragmentación interna que reduce, obviamente, en su capacidad para gobernar de una manera efectiva. Estos problemas de efectividad gubernamental se expresan de diversas maneras, por ejemplo: en una ausencia de un proyecto común de gobierno y de dirección política del país, en una incapacidad para ponerse de acuerdo en el reparto de los cargos de gobierno y en el nombramiento de otros cargos públicos (por ejemplo, el Defensor del Pueblo o los miembros de la Corte Suprema de Justicia) o en una descoordinación entre los órganos de gobierno controlados por unos partidos u otros²⁶. Si a esta crisis de efectividad gubernamental se le añade también la crisis de credibilidad y legitimidad que experimenta el gobierno y otras instituciones políticas básicas —especialmente los partidos²⁷— el resultado es una crisis de gobernabilidad que va más allá de la estricta esfera gubernamental y afecta al conjunto del sistema político. De manera que uno de los principales desafíos que tiene que afrontar el país es superar la actual crisis de gobernabilidad.

3.4.1.3. El rol del Congreso

La elección frecuente del presidente por vía del Congreso tiene un efecto decisivo sobre el rol que desempeña el Congreso en la gobernanza política. El efecto producido es ambivalente. Por un lado, se ha fortalecido el rol del Congreso en el juego político, en tanto en cuanto éste ha pasado a convertirse en el escenario de elección del presidente. Pero, por otro lado, su papel ha quedado debilitado a raíz de la creación de coaliciones de partidos que apoyan la elección del presidente. En efecto, la mayoría parlamentaria de estas coaliciones unido a la destacada disciplina partidaria de los legisladores bolivianos han convertido al Congreso en una “caja de resonancia” de las decisiones que han tomado previamente los líderes de los partidos integrantes de la coalición de partidos en que se sustenta el Poder Ejecutivo²⁸. De manera que el Congreso boliviano no escapa a las dificultades por las que atraviesan actualmente los parlamentos en los regímenes parlamentarios (la conocida “crisis del parlamento”).

²⁶ Estos problemas han sido apuntados por algunos de los expertos bolivianos entrevistados.

²⁷ En el apartado de cultura política se realiza un análisis más detallado de esto.

²⁸ Una posición similar se sostiene en PNUD (2002b: 1113) cuando se destaca la paradoja de que el Congreso, por un lado, pasa a ser el “centro del consenso y la negociación política” y, por otro lado, es incapaz de cumplir con sus funciones de representar, fiscalizar y legislar.

Independientemente de la posición subordinada del Congreso respecto al Poder Ejecutivo, es importante, para valorar el rol político del primero, analizar su capacidad para cumplir con efectividad las funciones que constitucionalmente tiene asignadas. A este respecto, tanto en las publicaciones especializadas como en las entrevistas que hemos realizado está extendida la opinión de que el Congreso boliviano no puede desempeñar eficazmente sus funciones de legislación y control. Entre las razones que explican esto, podemos destacar tres:

- En primer lugar, muchas de las discusiones y toma de decisiones de temas importantes tienen lugar fuera del Congreso. De hecho es muy sintomático el que los líderes de los principales partidos no sean parlamentarios. Se plantea, por tanto, un panorama similar al indicado antes en el caso del Poder Ejecutivo: los procesos deliberativos y decisionales de temas clave tienen lugar en ámbitos diferentes a los constitucionalmente establecidos (sobre todo, tienen lugar en las reuniones a puerta cerrada entre los líderes de los partidos).
- En segundo lugar, el Congreso aqueja importantes debilidades institucionales y organizativas que afectan al desempeño de sus funciones. Algunas de las debilidades que destacan los entrevistados son las siguientes: incapacidad para fijar la agenda y un calendario estricto²⁹; mal funcionamiento de las comisiones y de los debates en el Congreso; carencias en cuanto a la capacitación técnica y motivación de los legisladores; malas infraestructuras y falta de recursos; deficiente capacidad de análisis y revisión técnica de los proyectos de ley que recibe del Ejecutivo (a fin de detectar, por ejemplo, contradicciones o posibles efectos nocivos de dichos proyectos) o la rotación anual de las directivas de las cámaras debilita la continuidad de la actividad parlamentaria y la continuidad de las reformas de fortalecimiento institucional iniciadas³⁰.
- La existencia de ciertas pautas e instituciones informales de comportamiento y relación entre los legisladores que afectan al desempeño del Legislativo. Nos referimos a pautas como las siguientes: i) el “cuoteo político”, esto es, el reparto de los recursos de poder entre los partidos, al margen de intereses programáticos y/o generales; ii) el uso prebendalista y clientelar de los recursos del Congreso. El Congreso no hace sino reproducir las rutinas y estilos de hacer política de los partidos bolivianos y éstos —como se analizará más tarde— tienen aún pendiente una labor de modernización e institucionalización democrática.

²⁹ Como expresa un experto en el Poder Legislativo boliviano: “es indispensable que el Congreso se dote de una agenda propia y de un calendario estricto. El Congreso no puede funcionar por encargo. Lo que sucede regularmente es que el Poder Ejecutivo determina sus urgencias y entonces el Congreso Nacional se tiene que reunir hasta cualquier hora de la madrugada, cualquier día. Es convocado o entra en receso en cualquier momento porque al Poder Ejecutivo le interesa que así ocurra” (Ferrufino, 2001b: 188). Como vemos, el este comentario evidencia una idea que se enfatizaba anteriormente: la subordinación del Poder Legislativo al Ejecutivo.

³⁰ La existencia de debilidades organizativas e institucionales en el Congreso se destacan también en PNUD (2002b: 113 y ss.).

No obstante estas debilidades, conviene destacar algunas reformas institucionales emprendidas en el Legislativo en aras de su modernización. Fue especialmente durante el gobierno de Paz Zamora (1989-1993) cuando se llevó un importante proceso de reforma institucional, que contó con apoyo de organismos internacionales como el BID y USAID. Dentro de las reformas institucionales introducidas en el Legislativo merece la pena destacar tres: la aprobación de reglamentos en ambas cámaras, la creación de brigadas departamentales y, el establecimiento de audiencias públicas. En 1997 se aprobaron los reglamentos de cada cámara legislativa, que han contribuido notablemente a modernizar y fortalecer el desempeño de las funciones legislativas y de control del Congreso. Entre otros aspectos, estos reglamentos establecen una mayor agilidad de los procedimientos de fiscalización, sistemas de apoyo técnico y administrativo más eficientes, una desconcentración de las tareas de la asamblea plenaria hacia las comisiones, y una mayor pluralidad política y un control mutuo en la conducción de los principales órganos de cada cámara.

Las brigadas departamentales son órganos parlamentarios que persiguen coordinar el trabajo de los senadores y diputados elegidos en un mismo departamento, así como tener contacto directo con la población y las instituciones locales. Entre las principales tareas que cumplen figuran las de prestar apoyo a la gestión de las prefecturas y municipalidades (por ejemplo, apoyando con gestiones destinadas a mejorar la dotación de recursos o la canalización de inversiones) y las de hacer un control y seguimiento de asuntos de interés en las regiones y municipalidades (por ejemplo, controlar la gestión de obras públicas). De acuerdo con esto, la valoración que puede realizarse sobre la contribución de las brigadas departamentales al desempeño del Congreso es ambivalente. En efecto, por un lado, las brigadas tienen un efecto positivo en la medida en que contribuyen a ampliar y fortalecer la función de fiscalización del Congreso (a través del control ejercido sobre los entes subnacionales). Pero, por otro lado, las brigadas suponen introducir una lógica territorial en la organización de los legisladores en el Congreso, yuxtapuesta a la partidaria, lo que puede ser fuente de tensiones y conflictos entre intereses dispares (territoriales y partidarios) que amenacen la gobernabilidad. Esto no tiene que ser necesariamente así; es sólo una posibilidad teórica. De hecho, la experiencia de funcionamiento de las brigadas departamentales no parece indicar que éstas hayan motivado tensiones y conflictos en el Congreso³¹. De todas formas, conviene tener presente esta posibilidad.

Vinculada a la introducción de brigadas departamentales se encuentra la elección de parlamentarios suplentes que tienen como misión servir de enlace con las brigadas. El hecho de que estos parlamentarios vivan y desempeñen sus labores habituales en sus lugares de origen y que perciban remuneración ha despertado una amplia opinión crítica hacia ellos (Laserna, 2003a). A pesar de esta opinión, ninguna de las iniciativas

³¹ Ciertamente de los comentarios de Laserna (2003a) y Ferrufino y Oporto (2001: 33) se extrae justamente lo contrario. Así, el primero plantea que en general las brigadas ofrecen una imagen de "menor beligerancia o sectarismo político". Por su parte, los otros dos analistas subrayan que al igual que en los grupos parlamentarios se nota la presión política que ejerce el Poder Ejecutivo.

planteadas para remunerar a los suplentes cuando inicien su actividad parlamentaria ha prosperado, dado que ello supondría debilitar las labores proselitistas y las redes clientelares que desarrollan los partidos políticos.

Las audiencias públicas son una institución de participación social en el proceso legislativo que tienen carácter informativo y consultivo, esto es, se constituyen con el objetivo de que las comisiones parlamentarias puedan escuchar a los ciudadanos y a las entidades sociales que así lo soliciten, conforme a una agenda establecida. Entre las opiniones y demandas que puede expresar la ciudadanía en las audiencias pública figura la solicitud de control de la gestión de los organismos públicos y de información derivada de tal labor de control. De manera que este mecanismo institucional, a la vez que refuerza el vínculo entre sociedad civil y parlamento, contribuye a ampliar el nivel de control sobre los poderes públicos.

Si desde un punto de vista de diseño institucional hay que valorar positivamente la introducción de todas estas reformas legislativas (con la matización indicada en el caso de las brigadas), no puede decirse lo mismo respecto a su aplicación en la práctica. La aplicación de las tres reformas legislativas en los cuatro últimos años ha sido bastante modesta³². Así por lo que se refiere a los reglamentos, conviene indicar dos cosas: por un lado, a pesar de su vigencia no se ha notado un cambio cualitativo con respecto a algunos objetivos buscados, sobre todo en lo que se refiere al propósito de un mayor trabajo en comisión; por otro lado, es necesario completar las insuficiencias y vacíos que no cubren los reglamentos con algunas reformas normativas. De hecho, en la agenda de la Vicepresidencia y del Congreso figura el proyecto de una Ley Orgánica del Poder Legislativo que pretende regular con más precisión y fuerza aspectos pendientes de la organización, competencias y funcionamiento del Poder Legislativo. En particular, cabe destacar que contribuirá a clarificar y delimitar las competencias del Legislativo con respecto a otros órganos del Estado y a potenciar el trabajo parlamentario en comisión³³.

Por lo que se refiere a las brigadas departamentales, su implantación y desempeño ha sido menor del esperado, lo que obedece a la precariedad del estatuto jurídico e institucional de las brigadas regulado en los reglamentos de cada cámara (Oporto y Ferrufino, 2001: 41). En cuanto a las audiencias públicas, su utilización ha sido bastante baja: según las estimaciones de Ferrufino (2001a: 55) durante el periodo de agosto de 1997 a mayo de 1998 sólo se han constituido un 10% de las audiencias que podrían haberse organizado.

³² Al respecto, véanse Oporto (2001b), Ferrufino (2001a) y Ferrufino y Oporto (2001).

³³ Uno de los expertos bolivianos entrevistados apuntaba que uno de los principales problemas de organización del Poder Legislativo es el escaso trabajo parlamentario en comisión y las debilidades institucionales que éstas aquejan. Por ejemplo, el informe de una comisión legislativa tiene el mismo valor —según el entrevistado— que la opinión de un diputado: el informe de una comisión con respecto a un determinado proyecto legislativo no es discutido en el pleno, sino que lo que se discute es el proyecto legislativo original. Para una información más detallada sobre el proyecto de Ley Orgánica del Poder Legislativo, véanse Ferrufino (2001c) y la página web de la Vicepresidencia de Bolivia (http://www.vicepres.gov.bo/index_gestion.htm).

3.4.2. Las instituciones de control del poder político

Una de las estructuras institucionales decisivas para la gobernabilidad democrática y, en general, el desarrollo de una sociedad es la rendición de cuentas y responsabilidad de los poderes públicos (*accountability*), ya que permite controlar abusos de autoridad y situaciones de ilegalidad en que pueden incurrir tales poderes³⁴. Guillermo O'Donnell (1994) ha hecho célebre la distinción conceptual entre *accountability* horizontal y vertical para referirse, en el primer caso, al control y rendición de cuentas que tiene lugar entre poderes públicos (conforme a una lógica de “pesos y contrapesos”) y al control que ejercen los representados sobre los representantes, en el segundo.

Teniendo presente esta distinción entre *accountability* horizontal y vertical, seguidamente se examinarán las características de los principales mecanismos institucionales previstos en la Constitución boliviana para desarrollar cada tipo de *accountability*, así como el funcionamiento en la práctica de tales mecanismos.

3.4.2.1. Las instituciones de *accountability* horizontal

A la hora de examinar los mecanismos institucionales de control político de tipo horizontal que contempla la Constitución boliviana, nuestro análisis se centrará en los mecanismos que tienen a su disposición los tres grandes poderes estatales, prestando una especial atención al Legislativo.

3.4.2.1.1. El Poder Legislativo

Al analizar los mecanismos institucionales de control político que atribuye la Constitución al Poder Legislativo vamos a diferenciar entre los que afectan al Poder Ejecutivo y los que afectan al resto de poderes y órganos del Estado. Con respecto a los primeros, la Constitución le dota de los siguientes mecanismos:

- La petición a los ministros de informes verbales o escritos con fines legislativos, de inspección o fiscalización (art. 70).
- Interpelación a los ministros (art. 70).
- Moción de censura, aunque no es vinculante; la última palabra la tiene el presidente (art. 70).
- La presentación de recursos de inconstitucionalidad de decretos, leyes y resoluciones no judiciales ante el Tribunal Constitucional (art.120).

³⁴ En palabras de Prats (2001: 128-129): “Cuando los actores estratégicos (...) convienen en un marco institucional duradero que, a través de frenos y contrapesos productores de seguridad jurídica, define y protege eficazmente los derechos de propiedad, la libertad de empresa y la garantía de cumplimiento de los contratos para el conjunto de la población, en tales condiciones el sistema político protegerá la autonomía y la libertad económica del sector privado integrador potencialmente de toda la población y un tipo de ordenación y acción del sector público respetuoso y protector de la misma: con horizonte a largo plazo, este sistema institucional producirá crecimiento sostenido que beneficiará al conjunto de la población”.

Como puede apreciarse, los mecanismos de control del Poder Legislativo respecto al Poder Ejecutivo son bastante débiles. Para empezar, el Legislativo no dispone de un mecanismo de control tan decisivo como es el de juicio político, característico de muchos regímenes presidencialistas. Lo que existe es la posibilidad de que el Poder Legislativo autorice —con un voto de 2/3 del total de sus miembros— el enjuiciamiento del presidente, vicepresidente y ministros por parte de la Corte Suprema, bajo acusación de comisión de algún delito (art. 68.11 y art. 118.5). Pero éste no es propiamente un procedimiento de juicio político, sino un procedimiento para retirar la condición de aforado y poder ser juzgado por la Corte Suprema.

Aunque la Constitución contempla la posibilidad de recurrir a criterios parlamentarios para elegir al presidente, no atribuye al Legislativo de auténticos poderes parlamentarios de control político, esto es, que sirvan para destituir al presidente que el Legislativo ha elegido o, como mínimo, para expresar si cuenta o no con la confianza del Legislativo. Lo único que se contempla es la moción de censura a ministros pero sin carácter vinculante. Por tanto, en caso de que se produzcan crisis gubernamentales no se dispone de suficientes mecanismos institucionales para afrontarlas. Al margen de las bondades que, desde un punto de vista teórico, ofrecen este tipo de mecanismos de control parlamentario al Poder Ejecutivo, hay quienes creen que estos mecanismos no resultan adecuados para Bolivia, ya que su introducción originaría fuerte inestabilidad y crisis políticas³⁵. Además, los resultados negativos que ha supuesto la aplicación —desde 1994— de la moción de censura constructiva en el ámbito municipal apoyan la opinión reticente respecto a este tipo de mecanismos. Ciertamente, en el ámbito municipal se ha realizado un uso abusivo del voto de censura constructiva, lo que, además de crear inestabilidad en muchos municipios ha generado una amplia desconfianza hacia este mecanismo institucional. A pesar de esto, algunos especialistas sostienen que la lógica de la política local y estatal son distintas y que la inestabilidad propiciada por el uso del voto de censura no tiene por qué reproducirse en el ámbito estatal (Mayorga, 2000).

Por lo que se refiere al control sobre otros órganos y poderes del Estado, la Constitución boliviana establece diversos instrumentos de control y fiscalización. El artículo 59 recoge buena parte de ellos; entre otros los siguientes: control de la organización económica y financiera de la administración del Estado a través de la aprobación del presupuesto; control de la enajenación de los bienes que sean de dominio público; control y fiscalización de la Universidad en la contratación de empréstitos. Cabe destacar también la posibilidad del Poder Legislativo de enjuiciar a ministros de la Corte Suprema, magistrados del Tribunal Constitucional, de la Judicatura y al fiscal general de la república por delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones (art. 66.1). Se trata, sin duda, de un severo mecanismo de control del Legislativo a miembros del

³⁵ Como dice uno de los entrevistados en un país como Bolivia que viene de “grandes inestabilidades políticas y con cultura de conspiración, este tema no debe introducirse, pues puede generar inestabilidad política”.

Judicial y de la Fiscalía, que no es común en los presidencialismos latinoamericanos³⁶.

Al margen de las características formales de los mecanismos de control de que dispone el Poder Legislativo, es importante apuntar que la aplicación efectiva de estos mecanismos cuenta con serias debilidades. Es una opinión común entre los especialistas consultados señalar la débil *accountability* que ejerce, en la práctica, el Poder Legislativo a otros poderes y órganos estatales. Esto se explica por diversas razones que ya hemos mencionado:

- Los gobiernos de coalición sustentados en amplias mayorías parlamentarias conllevan, en realidad, un debilitamiento de la actividad parlamentaria y una subordinación de ésta respecto a la coalición gubernamental.
- La función de control se ve mermada por el hecho de que muchas de las discusiones y toma de decisiones de temas importantes tienen lugar fuera del Congreso, particularmente en las reuniones entre los líderes de los partidos de la coalición gubernamental.
- La existencia de ciertas pautas informales de comportamiento y relación entre los legisladores restringe el desempeño de una *accountability* efectiva por parte del Legislativo.
- Las debilidades institucionales y organizativas del Congreso comentadas anteriormente.

Un asunto que ha generado, en los últimos años, malestar en la opinión pública boliviana es la débil rendición de cuentas a que están sujetos los legisladores. Hay suficientes indicios de que bajo el amparo de la inmunidad parlamentaria se han cometido numerosas irregularidades, que han sido pasadas por alto. Entre los analistas, políticos y representantes de la sociedad civil se encuentra muy extendida la opinión de que la inmunidad parlamentaria se ha convertido en impunidad, de que los legisladores gozan de un privilegio jurídico que les hace estar por encima del principio de igualdad ante la ley³⁷.

3.4.2.1.2. El Poder Ejecutivo

La Constitución de Bolivia dota también de instrumentos institucionales de fiscalización y control político al Poder Ejecutivo. Concretamente, el texto constitucional hace referencia a cuatro mecanismos de control; a saber:

³⁶ Este mecanismo de control del Legislativo sobre el Judicial y la Fiscalía aparece en otros casos específicos del constitucionalismo latinoamericano, como el colombiano o el argentino.

³⁷ Esta opinión es compartida por algunos de los entrevistados. Asimismo, puede encontrarse planteada en Ferrufino (2001b: 178-179), Mayorga (2001: 31) y en el Consejo Ciudadano para la Reforma Constitucional (2001: 15, 55).

- El ya comentado derecho de veto presidencial (arts.76 y 77). El hecho de que el levantamiento del veto presidencial requiera una mayoría de los dos tercios en el Congreso refuerza la eficacia de esta potestad presidencial de control.
- El Presidente de la República puede interponer recursos de inconstitucionalidad de leyes, decretos y resoluciones no judiciales ante el Tribunal Constitucional (art. 120.1).
- Los otros dos mecanismos de control conciernen a los gobiernos subnacionales y son: i) la posibilidad de impugnar ante el Tribunal Constitucional las resoluciones camerales, prefecturales y municipales (art. 120.3); ii) la denuncia al Senado de las resoluciones municipales que sean contrarias a la Constitución o las leyes.

Como vemos, el mecanismo de control más firme de que dispone el Poder Ejecutivo es el veto presidencial. Sin embargo, tal como se ha indicado anteriormente, este recurso apenas ha sido utilizado dado el amplio apoyo parlamentario de que han disfrutado los gobiernos democráticos.

En el apartado anterior se comentaba la existencia de unas determinadas condiciones institucionales que no favorecen un control y una rendición de cuentas sobre los miembros del Poder Legislativo. Algo similar ocurre con los miembros del Poder Ejecutivo: las instituciones informales que incentivan la formación de pactos entre partidos y coaliciones gubernamentales propician, a su vez, limitado control y fiscalización de los integrantes del Ejecutivo. En efecto, la lógica prebendalista y de cuoteo político que prevalece en la formación de pactos interpartidarios supone que los miembros del Poder Ejecutivo en sentido amplio (ministros, viceministros, prefectos, etc.) son asignados por mérito político y no por mérito profesional o técnico, lo que restringe, sin duda, el margen de control que pueda realizarse sobre los mismos³⁸.

3.4.2.1.3. El Poder Judicial

Nuestra atención se centrará en el Tribunal Constitucional, órgano al que la Constitución boliviana le atribuye una función relevante de control a otros órganos y poderes del Estado y de mediación ante conflictos que se producen entre éstos³⁹. En particular, le confiere la resolución de una amplia gama de recursos e impugnaciones que le presentan distintos órganos estatales (Poder Ejecutivo, Legislativo, etc.); entre otros, los siguientes: inconstitucionalidad; amparo constitucional; conflictos de competencias

³⁸ Como expresan Costa y Toranzo (2002), la democracia pactada tiene “un efecto perverso: algunos de los funcionarios son elegidos y otros son nombrados por el Presidente de la República, limitándose así el control sobre los mismos por los ciudadanos, el deber de rendir cuentas del uso de recursos públicos modifica la relación agente-principal y se reduce la capacidad de control de los mandantes”.

³⁹ En el capítulo 4 del presente informe se realiza un análisis más detallado de la organización y funcionamiento del Poder Judicial.

entre poderes públicos, departamentos y municipios; e impugnaciones del Poder Ejecutivo a las resoluciones camerales, prefecturales y municipales (art. 120).

Para que pueda ser realizado de una manera efectiva esta labor de control, la Constitución establece la independencia del Tribunal Constitucional (art. 119.1) y de sus magistrados (art. 116.6), así como la inamovilidad de éstos (art. 116.7). La Constitución no explicita ningún régimen de incompatibilidades; esto queda regulado en una normativa posterior (por ejemplo, en la Ley nº 1836 del TC).

La entrada en funcionamiento del Tribunal Constitucional boliviano es muy reciente: junio de 1999. Aun cuando resulta muy temprano para realizar un balance detallado de su funcionamiento, pueden ofrecerse tres datos al respecto. En primer lugar, hay que destacar el desconocimiento y poca información que de esta institución jurídica tiene la sociedad boliviana, lo que merma sensiblemente su capacidad de control a los poderes públicos. En segundo lugar, se ha comprobado la insuficiencia del actual número de magistrados (cinco) para cubrir las causas que llegan al Tribunal Constitucional (el promedio mensual ha sido de 100 causas presentadas durante el periodo de junio de 1999 a junio del 2000). Por último, la actividad principal de este tribunal ha consistido en la defensa de los derechos fundamentales a través de la resolución de recursos de *habeas corpus*, de amparo y de inconstitucionalidad (Dermizaky, 2001).

3.4.2.2. Las instituciones de *accountability* vertical

La Constitución boliviana incluye dos mecanismos institucionales básicos a través de los cuales los poderes públicos rinden cuentas ante la ciudadanía: las elecciones, instrumento típico de *accountability* vertical en una democracia, y el defensor del pueblo, una de cuyas funciones es velar por los derechos fundamentales de los ciudadanos ante posibles vulneraciones realizadas por los poderes públicos (de ahí que sea un mecanismo de *accountability*). De estos dos mecanismos, nos referiremos por el momento al defensor del pueblo; las decisiones serán analizadas en el siguiente apartado.

La Constitución establece que la elección del defensor del pueblo corresponde al Congreso, por una mayoría de dos tercios, y que su cargo es incompatible con el desempeño de otra actividad remunerada, salvo la docencia universitaria (art. 128). Se le confiere ciertas atribuciones para que pueda ejercer su labor de control, por ejemplo, la facultad de interponer recursos de inconstitucionalidad y amparo o que pueda exigir la información que necesite a los funcionarios y autoridades de la administración pública.

Si bien la institución del defensor del pueblo es objeto de un análisis más detallado en el capítulo concerniente a Estado de Derecho del informe, conviene realizar un breve balance de sus cinco años de funcionamiento. Para empezar hay que decir que en la actual legislatura está pendiente a día de hoy (septiembre de 2003) su nombramiento; hay un defensor del pueblo interino.

Los partidos políticos no han sido capaces de ponerse de acuerdo en designar un defensor. Y ello por varias razones, sobre todo, dos: su elección requiere una mayoría muy exigente y en su elección priman los criterios políticos por encima de los técnicos⁴⁰. Por lo que se refiere al balance del funcionamiento de la Defensoría del Pueblo, es positivo: es una de las instituciones que cuenta mejor imagen y credibilidad en el país; ha creado un sistema eficiente para registrar y procesar las quejas de los ciudadanos; con ayuda de cooperación internacional, ha desarrollado campañas de concienciación en materia de derechos humanos; y ha intervenido como mediador en situaciones de conflicto social (Laserna, 2003a).

Al margen de la Defensoría del Pueblo, desde diversos sectores de la sociedad boliviana se ha venido reclamando, en los últimos años, una ampliación de los mecanismos de *accountability* vertical establecidos en la Constitución. Por mencionar dos casos: una de las propuestas de reforma política planteadas por el Diálogo Nacional 2000 y el Consejo Ciudadano para la Reforma Constitucional aborda este punto, planteando concretamente la inclusión del referéndum y el plebiscito en el texto constitucional (Consejo Ciudadano para la Reforma Constitucional, 2001; Mayorga, 2001b).

3.4.3. El sistema electoral

El sistema electoral es uno de los ámbitos institucionales de la gobernanza política que ejerce una influencia más decisiva en la creación de condiciones favorecedoras para el desarrollo, especialmente por la influencia que tiene en la generación de representatividad, legitimidad y efectividad política, que son —como se ha indicado— las tres dimensiones básicas de la gobernabilidad democrática. De acuerdo con esto, un análisis del sistema electoral desde una óptica de desarrollo tiene que examinar en qué medida el sistema electoral es capaz de (i) permitir la representación política de los principales intereses de la sociedad, (ii) fortalecer la aceptación de las reglas de juego por parte de los actores políticos (legitimidad política), y (iii) favorecer la adopción e implementación de decisiones políticas (efectividad política). Conviene tener presente que es muy difícil que un sistema electoral satisfaga simultáneamente y de forma completa estos tres criterios: un determinado sistema electoral puede resultar muy positivo en términos de representatividad política, pero no tanto en términos de efectividad política, o viceversa.

El análisis que realizamos del sistema electoral boliviano se ajusta a este planteamiento, y está estructurado en tres apartados. En el primero, de manera muy sintética, se presentan las principales reformas electorales llevadas a cabo desde el inicio de la

⁴⁰ Dos de los entrevistados resaltaban la profesionalidad y los méritos del principal candidato a la Defensoría e indicaban que la falta de acuerdo respecto a su nombramiento obedece a criterios exclusivamente políticos. Como observaba uno de los entrevistados, éste es un caso ilustrativo de cómo prevalece la lógica del cuoteo en la toma de decisiones políticas. Sobre la problemática en torno al retraso en la elección del Defensor del Pueblo y las divisiones existentes al respecto en los partidos, véase Semanario Pulso (22-28 agosto 2003).

democratización. En el siguiente, se analiza la justicia electoral y su influencia sobre la legitimidad política. En un tercer apartado, se examina el sistema de elección presidencial y legislativo, viendo en qué medida contribuyen a mejorar la representatividad y la efectividad política.

3.4.3.1. Dos décadas de reformas electorales

Si bien la democratización y la construcción de las instituciones políticas bolivianas han sido, a lo largo de las dos últimas décadas, procesos muy dinámicos y complejos, con avances y retrocesos importantes, la reforma de las instituciones electorales ha estado marcada por una constante: la búsqueda de un equilibrio entre fragmentación e inclusión en el sistema político. Ya desde las reformas electorales de 1979 se pretende buscar mecanismos que permitan mejorar la inclusividad en el sistema político a la vez que se hace frente al riesgo de un exceso de fragmentación política. Así, se fija el establecimiento de una multa a los partidos que no alcancen más de 50.000 votos, al mismo tiempo que se abre la posibilidad de que se presenten alianzas o pactos electorales, que pueden garantizar el derecho de representación de las minorías. Pero quizás la reforma más importante de estos años es la instauración de la papeleta multicolor y multi-signo, que garantiza la posibilidad de votar a cualquiera de las candidaturas que se presenten a las elecciones.

Posteriormente y en el marco del pacto de gobierno entre el MNR y ADN, el “Pacto por la Democracia”, tienen lugar dos novedades destacadas en el sistema electoral. La primera es que se celebran elecciones municipales en 1985 y 1987, que contribuyen a avivar la reflexión y el debate sobre la descentralización del Estado. La segunda es la reforma de la Ley Electoral en 1986, que, entre otros aspectos, cambia el sistema de elección de la Corte Nacional Electoral (los miembros de la Corte pasan a ser elegidos por los tres partidos más votados en las elecciones presidenciales). Esta reforma de la Ley Electoral refuerza, por un lado, la hegemonía de la alianza oficialista y, por otro, la de los partidos mayoritarios (por ejemplo, un apartado de la Ley indica modificaciones del cociente proporcional a favor de las fuerzas mayoritarias). Sin embargo, cuando la alianza oficialista cambia de signo político se alcanza un nuevo acuerdo inter-partidario para reformar nuevamente la Ley Electoral. A propósito de este caso concreto, conviene resaltar una tendencia en el comportamiento de la clase política boliviana hacia la ambigüedad institucional y a la aplicación de reformas en función de la coyuntura política y la correlación de fuerzas (Calderón, 1995). En este sentido, las reformas electorales no siempre han respondido a una voluntad de satisfacer las demandas sociales y avanzar en la democratización, sino que muchas veces han sido el resultado de las negociaciones entre los partidos mayoritarios para maximizar sus intereses políticos⁴¹.

⁴¹ Existe una amplia literatura politológica que estudia cómo el diseño de las instituciones electorales se ajusta a las preferencias de los partidos gobernantes. En particular, Boix (1999) plantea que los partidos gobernantes, anticipando los efectos de los distintos sistemas electorales sobre el comportamiento de los votantes y de los candidatos, se deciden por un determinado paquete de reglas electorales en aras de maximizar sus posibilidades de conseguir representación parlamentaria y cargos en el gabinete.

Al inicio de la década de los noventa se produce una ola de reformas electorales sumamente importantes tales como el establecimiento de una Corte Nacional Electoral autónoma y la validación de las papeletas en los centros de votación. Con este paquete de reformas se logró fortalecer la independencia de la administración electoral, así como la transparencia y limpieza del proceso electoral (ACE Project, 1997). Todas estas reformas, al igual que las que las sucedieron, fueron discutidas primero en comisiones multipartidarias y, tras alcanzar el consenso, pasaban a ser aprobadas en el pleno.

La siguiente ola de cambios electorales tiene lugar a mediados de los años noventa. En la reforma electoral de agosto de 1994 se introducen cambios sustantivos, como el establecimiento de un sistema de proporcionalidad por miembros mixtos para la elección legislativa parecido al utilizado en Alemania y Nueva Zelanda, o la reducción del número de candidatos presidenciales (de tres a dos) que pueden ser elegidos en el Congreso. Más adelante, en agosto de 1996, el Congreso aprueba una ley dirigida a enmendar algunas tensiones producidas entre la reforma electoral de 1994 y las exigencias de proporcionalidad que establece la Constitución. Entre otros aspectos, esta ley restablece la fórmula d'Hondt y fija un umbral del 3%.

Tras esta rápida presentación de las principales reformas electorales llevadas a cabo en las dos últimas décadas, pasamos a examinar con detalle los objetivos que perseguían y a valorar algunos de sus efectos sobre la gobernabilidad democrática, así como identificar las debilidades persistentes.

3.4.3.2. La justicia electoral y la legitimidad del sistema político

Tal y como avanzábamos en el apartado anterior, uno de los cambios electorales más destacados es el establecimiento, en 1991, de una Corte Nacional Electoral independiente que ponía fin a un periodo en el que la administración y justicia electoral había sido objeto de manipulación recurrente por parte de los partidos políticos tradicionales. Esta reforma resulta decisiva no sólo para mejorar la transparencia y calidad de los procesos electorales sino para avanzar en la institucionalización de unas reglas de juego democráticas, aceptadas y respetadas por el conjunto de actores políticos. En otras palabras, la introducción de una administración y una justicia electoral independiente ha contribuido a fortalecer la legitimidad del sistema democrático.

De manera más detallada, las principales reformas introducidas en 1991 que hacen posible una mayor calidad de los procesos electorales son las siguientes⁴²:

- El establecimiento de una Corte Nacional Electoral autónoma, formada por cuatro miembros elegidos por el Congreso mediante voto secreto de dos tercios

⁴² Para una información más detallada de estas reformas, véase ACE Project (http://www.aceproject.org/main/espanol/es/esv_bo.htm).

del total de sus miembros, y un quinto miembro designado por el Presidente de la República (art. 167 del Código Electoral).

- La adopción de un mecanismo de validación en las mismas mesas electorales.
- La abolición de los mecanismos que permitan que las cortes electorales regionales distorsionaran los resultados electorales.

A pesar de los significativos avances que han tenido lugar en el ámbito de la justicia electoral, quedan pendientes algunas cuestiones que deben ser abordadas en aras de mejorar la credibilidad y calidad del sistema electoral y, en general, la legitimidad del sistema político boliviano; especialmente cabe destacar tres cuestiones pendientes: i) una significativa abstención, a pesar de la obligatoriedad del voto; ii) irregularidades en el proceso de identificación nacional y de empadronamiento electoral; iii) debilidades en el control y fiscalización de la propaganda electoral.

Están pendientes, además, otras cuestiones que atañen al control, por parte de la Corte Nacional Electoral, del funcionamiento interno de los partidos, de lo que nos ocuparemos más adelante.

Comenzando por la primera cuestión señalada, aunque el sistema institucional boliviano establece que el sufragio es universal y obligatorio y fija mecanismos coercitivos específicos para asegurar tal obligación⁴³, en la práctica no se ha logrado convencer a una parte significativa de la población para que acuda a votar. Tal como puede apreciarse en la tabla 2, el porcentaje de abstención entre los ciudadanos inscritos en el registro electoral es actualmente cercana al 30%, muy inferior a la que tenía lugar durante los gobiernos autoritarios (por ejemplo, en 1979 la participación de los registrados era del 90,5% y en el 2002 del 72,1%). Las razones de esta abstención son muy variadas: la inexistencia de incentivos suficientes para votar para una parte de la población ubicada en la economía informal (a la que prácticamente no afecta las sanciones por no votar), los déficits de información y de cultura política democrática o los problemas existentes de identificación civil y empadronamiento electoral. Esto último nos lleva a hablar, pues, de la segunda cuestión que hemos mencionado y que está pendiente en el ámbito de la administración y justicia electoral.

Una parte significativa de la población boliviana no se encuentra identificada ni en el registro civil ni el padrón electoral, lo que restringe su derecho al ejercicio del voto. Aunque no se dispone de cifras precisas, las estimaciones que se barajan es que aproximadamente el 10% de la población boliviana no cuenta con documentos

⁴³ El art.152 del Código Electoral establece que sin el certificado de sufragio o el comprobante de haber pagado la multa, los ciudadanos no podrán acceder a cargos públicos, percibir sueldos en empleos públicos, efectuar trámites bancarios u obtener pasaporte, en los 90 días que siguen a la celebración de las elecciones.

identificativos y no consta en el registro electoral⁴⁴. Esta situación afecta particularmente a algunos grupos poblaciones, sobre todo, a mujeres y a indígenas. Entre las explicaciones de estos problemas de identificación hay que mencionar especialmente dos:

- En primer lugar, aunque la ley establece que el servicio de identificación nacional debe estar junto con el padrón electoral bajo la responsabilidad de la Corte Nacional Electoral, la identificación nacional aún sigue en manos de la Policía Nacional, que no quiere renunciar a esta función puesto que obtiene de ella recursos significativos (Laserna, 2003a). De manera que la administración del registro civil y el padrón electoral está a cargo de instancias diferentes, lo que perjudica el control y seguimiento de la labor de identificación. Habida cuenta de esta situación, algunos expertos bolivianos plantean la necesidad de poner en marcha un Registro Único Nacional, que sustituya al vigente⁴⁵. Un avance reciente en esta dirección ha sido el compromiso al que han llegado —según nos indicaba uno de los expertos entrevistados— la Corte Nacional Electoral y la Policía Nacional, según el cual, la Policía se sigue ocupando de administrar el registro civil pero con un control y fiscalización de la Corte Electoral a fin de unificar el registro y el padrón electoral.
- En segundo lugar, el sistema informático utilizado por la Corte Nacional Electoral es —en opinión de uno de los entrevistados— ineficaz en su función de procesamiento y control de los datos de identificación de los ciudadanos. No es extraño que —como indica este entrevistado— una misión reciente de la OEA haya planteado la necesidad no solo de depurar el padrón electoral sino también de introducir otro sistema informático más preciso.

De todas formas, a pesar de estas dificultades en la identificación electoral hay que reconocer que en los últimos años se ha ampliado el número de inscritos en el padrón electoral (véase tabla 2).

⁴⁴ Laserna (2003a) estima en un 10% la población boliviana indocumentada. En el caso del padrón electoral, según los datos de IDEA también habría en torno a un 10% de población que no consta en el padrón electoral (obsérvese, en la tabla 2, las cifras de población con edad de votar y población en el registro electoral del año 1997). De todas formas, como indicaba uno de los entrevistados, experto en sistema electoral, la propia Corte Nacional Electoral no dispone de cifras exactas de la cantidad de ciudadanos que no constan en el padrón electoral.

⁴⁵ Es de esta opinión, por ejemplo, Laserna (2003a) y uno de los expertos bolivianos entrevistados.

Tabla 2. Participación electoral en las elecciones legislativas (1956-2002)

Año	Votos totales	Registrados	Votos/ registrados	Población con edad de votar	Votos/Población con edad de votar
1956	958,016	1.126,528	85.0%	1.503,740	63.7%
1958	460,340	n.d.	n.d.	1.512,000	30.4%
1960	987,730	1.300,000	76.0%	1.553,850	63.6%
1962	1.067,877	n.d.	n.d.	1.597,050	66.9%
1964	1.297,319	1.411,560	91.9%	1.643,850	78.9%
1966	1.099,994	1.270,611	86.6%	2.002,500	54.9%
1978	1.971,968	1.921,556	102.6%	2.386,800	82.6%
1979	1.693,233	1.871,070	90.5%	2.452,050	69.1%
1980	1.489,484	2.004,284	74.3%	2.520,000	59.1%
1985	1.728,365	2.108,458	82.0%	2.652,750	65.2%
1989	1.573,790	2.136,587	73.7%	3.086,880	51.0%
1993	1.731,309	2.399,197	72.2%	3.461,850	50.0%
1997	2.321,117	3.252,501	71.4%	3.596,616	64.5%
2002	2.994,065	4.155,055	72.1%	n.d.	n.d.

Fuente: IDEA.

La tercera cuestión pendiente en materia de administración y justicia electoral que hemos indicado es la debilidad de la Corte Nacional Electoral para realizar un seguimiento y una fiscalización efectiva de la propaganda electoral. Nos referimos concretamente a la inexistencia de límite alguno respecto a la propaganda electoral que pueden realizar los medios de comunicación privados durante las campañas electorales, de manera que éstos pueden beneficiar al partido o candidato que más les interese⁴⁶. Por tanto, en aras de asegurar una situación de igualdad en la competencia política conviene fijar limitaciones al uso de la propaganda electoral en medios de comunicación privados. La propaganda electoral en medios públicos sí está regulada, de tal forma que todos los candidatos disponen del mismo tiempo repartido equitativamente en las distintas franjas horarias⁴⁷.

3.4.3.3. Los retos de representatividad y efectividad políticas

En una sociedad tan fragmentada y polarizada como la boliviana el principal desafío al que han tenido que hacer frente los diseños y reformas del sistema electoral que se han llevado a cabo, desde el inicio de la democratización, es cómo lograr representatividad e inclusividad en el sistema político sin generar una excesiva fragmentación que dificulte

⁴⁶ El único límite que establece el Código Electoral hace referencia al tiempo máximo que pueden dedicar los medios de comunicación social, sin establecer otra limitación en el uso del mismo (Art.117).

⁴⁷ El art. 115 del Código Electoral establece que los medios estatales de comunicación social otorgarán, en forma gratuita y permanente, por tiempo igual y dentro de los mismos horarios, espacios de propaganda a los partidos políticos o alianzas y sus candidatos.

la adopción y aplicación de decisiones políticas. En otros términos, el principal desafío ha sido cómo conciliar los objetivos de representatividad y efectividad políticas.

Como es sabido, un sistema presidencialista regula dos procesos básicos de elección de los cargos de representación política en el ámbito nacional: el de elección del presidente y el de elección de los legisladores. Las reglas y procedimientos básicos de elección del presidente ya han sido abordados anteriormente (en el apartado de sistema de gobierno), por lo que únicamente realizaremos una reflexión general sobre los efectos políticos de este sistema de elección presidencial. Tal como avanzábamos, la aplicación recurrente del procedimiento de elección congresal del presidente ha permitido, desde mediados de los años ochenta, la constitución de pactos interpartidarios y gobiernos de coalición que han hecho posible un marco de relativa gobernabilidad y estabilidad política. De manera que este diseño institucional ha permitido paliar uno de los principales riesgos del presidencialismo: la existencia de gobiernos en minoría y susceptibles de recibir un importante bloqueo por parte del Poder Legislativo. Pero también hemos mencionado que este marco de gobernabilidad y estabilidad ha entrado en crisis en los últimos años y que en la actualidad el país aqueja un grave malestar de inestabilidad e ingobernabilidad, tanto por lo que se refiere a la fuerte polarización y tensas relaciones existentes entre los partidos del gobierno y la oposición como, sobre todo, a la carencia de una cohesión básica en el seno del Ejecutivo. Como ya señalamos, el responsable de esta crisis de gobernabilidad no es tanto el diseño institucional de la elección del presidente, sino el estilo y comportamiento político de los partidos que integran la coalición de gobierno y a es a ellos a quienes hay que dirigir prioritariamente las medidas institucionales para fortalecer el funcionamiento interno y la efectividad política del Ejecutivo.

Por lo que respecta a la elección de los legisladores, ya se han indicado algunas de las principales reformas electorales que se han llevado a cabo. De manera sintética, los principales elementos institucionales vigentes de la elección de los legisladores son los siguientes:

a) Elección de los miembros de la Cámara de Diputados

- Número de miembros: 130
- Sistema electoral de proporcionalidad por miembros mixtos: 68 de los diputados se eligen bajo la fórmula de mayoría simple en circunscripciones uninominales y 62 bajo la fórmula D'Hondt en 9 circunscripciones plurinominales, que corresponden a los 9 departamentos de Bolivia.
- Umbral del 3%.

b) Elección de los miembros de la Cámara de Senadores:

- Número de miembros: 27
- 9 circunscripciones (departamentales), en cada una de las cuales se eligen 3 senadores.
- Elección de los senadores de acuerdo con el siguiente sistema mayoritario: el partido más votado obtiene dos escaños y el segundo más votado el escaño restante.

Tras esta presentación general del sistema de elección de los legisladores bolivianos vamos a analizar el rendimiento de este sistema en términos de gobernabilidad democrática, atendiendo concretamente a cuatro cuestiones: i) la fragmentación en el Congreso; ii) territorialización del voto; iii) la lealtad partidista; iv) inclusividad.

3.4.3.3.1. Fragmentación en el Congreso

Una mirada a los resultados electorales desde mediados de los ochenta evidencia un aumento de la fragmentación política en el Congreso. Hay dos indicadores claros al respecto. Por un lado, el hecho de que ha ido disminuyendo la proporción de votos conseguidos por el partido más grande. Así, en las elecciones de 1993 el partido ganador obtuvo un 35,6% del voto, en 1997 el 22,3% y en las últimas elecciones (véase tabla 3) el 29,9%. Por otro lado, el número efectivo de partidos con representación en la Cámara de Diputados⁴⁸ ha aumentado, especialmente desde 1997 (véase tabla 4). La explicación de este aumento de la fragmentación política hay que encontrarla fundamentalmente en la introducción del sistema de elección de diputados plurinominales y uninominales. Concretamente, la elección de los uninominales ha abierto el acceso a partidos con representación territorial muy concentrada. Así, mientras que cinco partidos obtuvieron en las elecciones de 2002 representación a través de diputados plurinominales, ocho partidos la obtuvieron a través de los uninominales.

⁴⁸ Utilizamos el concepto de número efectivo de partidos para referirnos a cuántos partidos con representación en el parlamento forman parte del sistema de partidos de acuerdo a su tamaño relativo. El cálculo utilizado es el propuesto por Laakso y Taagepera (1979): el inverso de la suma de los cuadrados del porcentaje de representación parlamentaria de cada partido.

Tabla 3: Resultados de las Elecciones Generales del 30 de junio de 2002, por votos y escaños

PARTIDO	VOTOS	%	ESCAÑOS	%
MNR	624.126	22.46	47	29.93
MAS	581.884	20.94	35	22.29
NFR	581.163	20.91	27	17.19
MIR	453.375	16.32	31	19.74
MIP	169.239	6.09	6	3.82
UCS	153.210	5.51	5	3.18
AND	94.386	3.40	5	3.18
LJ	75.522	2.72	0	0
MCC	17.405	0.63	0	0
PS	18.162	0.65	1	0.63
CONDEPA	10.336	0.37	0	0
Votos válidos	2.778.808	92.81		
Votos blancos	130.685	4.36		
Votos nulos	84.572	2.82		
Participación	2.994.065	72.06		

Fuente: Corte Nacional Electoral; Mayorga (2002).

Un incremento significativo de la fragmentación en el Congreso como el ocurrido en Bolivia tiene efectos distintos en términos de representatividad y efectividad política. El incremento de la fragmentación hace aumentar la representatividad política, pero a su vez hace aumentar los costes de transacción entre los actores políticos, lo que restringe la efectividad política. Ciertamente, en la medida en que hay más actores políticos con capacidad de veto se torna más costoso e impredecible el proceso de toma de decisiones y su implementación. Ya hemos visto en qué se traducen estos problemas de efectividad política en el caso boliviano: serias dificultades para designar cargos públicos, incapacidad para adoptar acuerdos sobre políticas públicas básicas de medio y largo plazo, etc.

Tabla 4. Evolución del número efectivo de partidos en el Congreso

	1985	1989	1993	1997	2002	Media 1985-2000	Media 1985-1995
Cámara de Diputados	4.313	3.917	3.709	5.362	4.35	4.325	4.004
Cámara de Senadores	2.042	3.423	2.054	3.211	n.d.	2.683	2.547

Fuente: Base de datos de número efectivo de partidos (Schiavon) y, para el 2002, Mayorga (2002).

3.4.3.3.2. Territorialización del voto

Otro efecto político que ha producido la introducción de las últimas reformas electorales, especialmente el sistema de elección de diputados pluri y uninominales, ha sido una fuerte territorialización del voto. Esto se ha constatado particularmente en las últimas elecciones legislativas, en las que ha salido fortalecida la representación de partidos y movimientos sociopolíticos con fuertes baluartes locales —caso sobre todo del MAS— y ha surgido una geografía electoral fracturada territorialmente en dos regiones (Mayorga, 2002). Por un lado, queda constatada la mayoría relativa del MAS en cuatro de los cinco departamentos donde se concentra la población indígena (La Paz, Oruro, Cochabamba y Potosí). Por otro lado, el triunfo del MNR, por mayoría relativa, en los departamentos orientales y amazónicos (Santa Cruz, Beni y Pando) y la victoria del MIR en el departamento de Tarija.

Este panorama electoral consolida una tendencia que ya podía intuirse tras las elecciones de 1997, que es la creciente incorporación de lo local en la arena legislativa. De manera que la representación política en el Congreso ha tendido en los últimos años a estar más fragmentada (con más fuerzas políticas representadas) y más territorializada, lo que sin duda constituye un desafío importante para la efectividad en la toma e implementación de decisiones políticas. A este respecto, vale la pena alertar sobre los riesgos del particularismo político, en el sentido de que la acción de legisladores fuertemente dependientes de sus distritos electorales tiene un impacto sobre la naturaleza de la negociación en la arena parlamentaria no siempre positiva. Cuanto más particularista sea el comportamiento de los legisladores, la negociación parlamentaria más va a centrarse en la defensa de intereses territorialmente concentrados en detrimento del interés del conjunto de la nación.

3.4.3.3.3. Lealtad partidista

Como se ha indicado anteriormente, una de las principales reformas electorales que ha permitido mejorar la representatividad política ha sido la introducción de diputados elegidos en circunscripciones uninominales. En concreto, gracias a esta reforma se ha podido fortalecer el vínculo entre representantes y representados. Sin embargo no han faltado opiniones reticentes respecto a esta reforma. Tal como plantea Laserna (2003a), el establecimiento de diputados uninominales ha supuesto la entrada de personas con reconocido prestigio local, sin una trayectoria partidaria, procedentes, por ejemplo, de los sindicatos, comités cívicos, medios de comunicación, del ámbito deportivo y artístico, etc. Este hecho puede restringir la cohesión y la lealtad partidaria, pero también la propia efectividad del Congreso, dada la escasa experiencia política de muchos de estos diputados y la entrada de preocupaciones e intereses muy concretos y localistas en la agenda parlamentaria.

De todos modos, algunos estudios han mostrado que estos riesgos no se han hecho del todo efectivos. En particular, un estudio de Culver y Ferrufino (2000) concluye que los diputados uninominales desempeñan sus funciones parlamentarias sin mucha

diferencia respecto a los diputados plurinominales y que, al igual que éstos, están sometidos a la disciplina del partido. Y es que, como plantean estos autores, aunque los partidos bolivianos hayan apoyado la modificación del sistema electoral con el fin de mejorar la representatividad de la Cámara de Diputados, ello no significa que estén dispuestos a admitir un comportamiento distinto por parte del diputado uninominal que haga reducir el control y el poder del partido sobre el diputado.

3.4.3.3.4. Inclusividad

Los estudiosos del sistema electoral boliviano han reiterado la capacidad de este sistema para incorporar en el sistema político a las nuevas demandas y tendencias sociales⁴⁹. Esta capacidad de inclusividad se ha puesto particularmente de manifiesto en las elecciones de 2002, en las que el sistema electoral ha permitido una significativa entrada de nuevas fuerzas políticas que representan intereses indígenas y campesinos (caso del MAS y MIP). En particular, hay que resaltar algunos componentes del sistema electoral que han hecho posible esta inclusividad política:

- En primer lugar, como ya hemos comentado, la introducción de los diputados uninominales ha permitido la entrada de nuevas fuerzas políticas en la Cámara de Diputados.
- En segundo lugar, el sistema electoral no establece barreras de entrada muy severas para el acceso de nuevos actores sociales a cargos de representación política. Es cierto que el Código Electoral no admite la presentación de candidaturas independientes de los partidos, pero admite la posibilidad de que agrupaciones cívicas se presenten a las elecciones en coalición con los partidos y, además —como apuntaba un entrevistado— los requisitos institucionales para formar un partido no son muy exigentes ni están sujetos a un severo control (por ejemplo, hay indicios de irregularidades en el control del número de militantes exigidos para constituir un partido⁵⁰). La prueba más evidente de esta relativa facilidad en la constitución de partidos y su acceso a representación política es el caso del MAS, un movimiento social reciente que ha sido capaz de organizarse en partido y ocupar, en las últimas elecciones, el segundo lugar en número de votos.
- Por último, el sistema electoral establece mecanismos de discriminación positiva para garantizar una representación de mujeres en el Congreso. Concretamente, se establece que la presencia femenina en las listas de candidatos a diputados plurinominales no pueden ser inferiores al 30% (art. 112

⁴⁹ Algunos de los expertos en temas electorales entrevistados así lo han manifestado.

⁵⁰ La Ley de Partidos exige para el reconocimiento formal como partido avalar un número de militantes que sea como mínimo igual al 2% de los votos válidos en las últimas elecciones presidenciales (art. 8). No obstante este requisito, según indicaba uno de los expertos electorales entrevistados, las cifras que presentan los partidos corresponden en su mayor parte a simpatizantes y no a militantes. Este entrevistado enfatizaba que hay un escaso control de la fiabilidad de estas cifras.

del Código Electoral y 19 de la Ley de Partidos). Aunque esta medida ha ayudado a mejorar la representación femenina, la situación actual dista de ese ideal de 30% de mujeres en escaños parlamentarios⁵¹. Ello es debido a varias razones: i) tal limitación no afecta a los escaños elegidos en circunscripciones uninominales; ii) en la práctica, los partidos suelen colocar a las mujeres en los terceros lugares de las listas, y en el caso de circunscripciones pequeñas, las posibilidades de que esos terceros lugares consigan representación son menores; iii) en el reparto de escaños tienen prioridad los uninominales sobre los plurinominales⁵², con lo que se ve mermado el efecto buscado con las cuotas de discriminación positiva, etc.

De los puntos que acabamos de mencionar hay uno que ha generado un intenso debate en el país: la admisión o no de candidaturas independientes al margen de los partidos. Las posiciones que se han defendido, tanto en círculos políticos como académicos, han sido diversas: desde posiciones a favor de la admisión, para todas las elecciones, de candidaturas independientes de los partidos a otras que defienden la limitación actual, pasando por otras que optan por una posición intermedia (por ejemplo, admisión de candidaturas independientes para algunas elecciones, como las locales o la elección de diputados uninominales)⁵³. Este fue uno de los temas discutidos en la legislatura pasada y que finalmente se incorporó en la Ley de Necesidad de Reformas a la Constitución Política del Estado (agosto 2002)⁵⁴. Concretamente, en esta ley se establece la posibilidad de presentación de candidaturas independientes de los partidos en las elecciones presidenciales y legislativas. Aunque esta medida tiene que ser discutida de nuevo en la legislatura actual es una orientación de cambio muy importante: los partidos dejan de tener el monopolio de la representación política. A la hora de valorar esta propuesta, conviene tener presente los problemas que implica, en términos de gobernabilidad —entre otras razones, porque acentúa la fragmentación de la representación— y de los riesgos de vinculación a intereses particulares y corporativos (por definición, los partidos responden a intereses más generales y cuentan con instrumentos para hacer esto efectivo).

⁵¹ En la composición actual del Congreso, los porcentajes de presencia femenina son de un 18,5% (24 de 130) en la Cámara de Diputados y un 14,8% (4 de 27) en la de Senadores (IDEA, 2003).

⁵² El artículo 90 del Código Electoral define el procedimiento de asignación de escaños. Aunque la mitad de los escaños se eligen en 68 diputaciones uninominales por el sistema de mayoría simple, el cómputo total de diputados que debe asignarse a cada partido se realiza sobre los votos acumulados por cada partido en el conjunto del departamento, que se reparten de forma proporcional según el sistema d'Hondt. Una vez establecido el número de diputaciones que obtiene cada partido en cada departamento por el sistema de cociente electoral, se restan los diputados uninominales conseguidos en los distritos uninominales de un departamento determinado y con el remanente se asignan los diputados plurinominales.

⁵³ Un análisis de las posiciones más extremas de este debate (mantener la situación actual o admitir la presentación de candidaturas independientes de los partidos) se encuentra en Mayorga (2001b; 2002). Una posición intermedia como la indicada (admisión de candidaturas independientes para ciertas elecciones) es defendida, por ejemplo, por el Consejo Ciudadano para la Reforma Constitucional (2001).

⁵⁴ El procedimiento de reforma parcial de la Constitución exige que se apruebe, primero, una ley de necesidad de la reforma (con una aprobación por 2/3 de los miembros de cada cámara) y en el siguiente periodo constitucional se vuelva a discutir y aprobar esa ley de necesidad de la reforma en cada cámara legislativa (es necesaria también una mayoría de 2/3).

Como acabamos de ver, el sistema electoral boliviano ha demostrado, en general, una capacidad para integrar y representar con proporcionalidad los intereses de los sectores de la sociedad. No obstante, tiene pendiente corregir algunos sesgos de desproporcionalidad, especialmente los siguientes:

- El hecho de que en la asignación de escaños tenga prioridad el reparto a favor de los uninominales sobre los plurinominales, lo que no es coherente con el criterio de proporcionalidad que se establece en la Constitución Nacional (art. 60).
- El hecho de que el número de votos necesarios para obtener un diputado plurinominal sea muy diferente en unos departamentos que en otros crea situaciones de infrarrepresentación y sobrerrepresentación, que deben ser corregidas⁵⁵. Dos de las principales alternativas que pueden discutirse son el redistribuir el número de diputados de los departamentos atendiendo a su situación demográfica o la creación de un distrito nacional único para la elección de diputados plurinominales⁵⁶.

3.5. Partidos y sistema de partidos

Desde el comienzo de la democratización los partidos bolivianos han desempeñado un papel clave en la gobernanza política, en tanto que canales principales de representación y acceso al poder político. Pero junto a este papel destacado en la vida política, hay que mencionar también que los partidos cuentan actualmente con una débil institucionalización democrática y son objeto de una fuerte desafección social. En este apartado, nos ocuparemos de examinar todos estos aspectos, y lo haremos desde una doble perspectiva: desde una perspectiva organizativa, esto es, analizando la organización, características y funcionamiento interno de los partidos; y desde una perspectiva sistémica, es decir, analizando el sistema o la red de relaciones que tienen lugar entre los partidos. Comenzaremos por examinar las principales características de los partidos y los avances de reforma que se han emprendido.

3.5.1. Características principales de los partidos bolivianos

Jorge Lazarte plantea en un reciente trabajo (2002: 191) que uno de los principales problemas que aquejan actualmente los partidos políticos tiene que ver con la existencia de una cultura patrimonialista de la política y del poder que han heredado los estos. Esta afirmación es particularmente válida para el caso boliviano: los partidos no conciben

⁵⁵ Por poner un ejemplo, para elegir un diputado plurinominal en Pando se necesitaron en las últimas elecciones 3.270 votos, mientras que en La Paz, se necesitaban 28.377 votos (Mayorga, 2002).

⁵⁶ La opción de un distrito único nacional tiene la ventaja de que fortalece la representación nacional del Congreso y constituiría un poderoso incentivo para que los principales líderes de los partidos pugnen por obtener una plaza en el Congreso (Ferrufino, 2001c).

la política como un espacio público, sino como una extensión del espacio privado, como un espacio que permite satisfacer intereses particulares. Tal concepción no sólo obstaculiza la modernización e institucionalización democrática de los partidos sino que frena el avance de la gobernanza política en la senda del desarrollo. Esta concepción patrimonialista está en la raíz de las principales características de los partidos bolivianos; a saber: clientelismo, bajo perfil ideológico, caudillismo y déficit de democracia interna.

De este entendimiento patrimonialista de la política se deriva la primera característica apuntada: clientelismo. El clientelismo, si bien es una pauta de funcionamiento cotidiana que siguen los partidos, es especialmente visible en periodos electorales, en los que el ofrecimiento de “favores” por parte de los partidos a los votantes a cambio de apoyo, admite diversas variantes, pero sobre todo dos: la compra del voto, dirigido especialmente a los sectores más humildes, y la promesa de cargos públicos a determinadas personas capaces de movilizar apoyo al partido dentro de una colectividad (por ejemplo, líderes de comunidades locales). Esto último, la cesión de cargos públicos a cambio de favores, es el prebendalismo, que es un elemento básico de lo que antes hemos llamado Estado “cartorial”. El clientelismo y el prebendalismo son componentes decisivos de la organización y funcionamiento de los partidos. Como nos indicaba un experto consultado, “la clave de la gobernabilidad de los partidos pasa por un eficaz sistema clientelar y prebendalista; lo que da unidad y cohesión interna a los partidos es un buen sistema de prebendas”.

Otra característica importante de los partidos bolivianos y que está vinculado a lo anterior es su bajo perfil ideológico. Los partidos bolivianos han adolecido y adolecen de poca consistencia y coherencia ideológica. Son partidos más volcados a obtener posiciones de poder que a articular un ideario y proyecto político distintivo. No tenemos más que fijarnos en que la mayor parte de los partidos ha convergido, desde mediados de los años ochenta, en un centro moderado, que les ha permitido constituir pactos y acceder a posiciones de gobierno. Ello ha favorecido un marco de relativa estabilidad y gobernabilidad política, pero es indicativo de la ausencia de alternativas programáticas y de proyectos diferentes de país. Este bajo perfil ideológico explica que el nivel de identificación partidista sea tan bajo en Bolivia y que el grado de volatilidad sea uno de los más elevados de América Latina, después de Brasil, Perú, Guatemala y Ecuador (véase Tabla 6 en el apartado de sistema de partidos). De manera que los partidos de Bolivia tienen rasgos propios de partidos *catch all*, pero este rasgo de “modernidad” no debe hacer olvidar la impronta tradicional y no democrática de estos partidos (clientelismo, prebendalismo, etc.).

El caudillismo es otro rasgo común de los partidos bolivianos. Los partidos tienen una alta dependencia respecto a sus líderes, quienes se comportan como caudillos. Como señala Ferrufino (1998), los partidos tienen, en general, una estructura autoritaria y vertical, basada en la adhesión incondicional y subordinada de los militantes a un líder dotado de facultades omnímodas. Las consecuencias de este manejo tan personalista y caudillista de los partidos son varias, pero conviene destacar dos. En primer lugar, implica una alta dependencia del partido respecto a estos líderes, hasta el punto de

que la desaparición de alguno de estos líderes ha llevado en algunos casos —por ejemplo, en ADN y UCS— a una casi desaparición en términos electorales. En segundo lugar, supone un elevado déficit de democracia interna, lo que nos lleva a la última característica apuntada. En efecto, es un lugar común entre los expertos consultados subrayar la carencia de democracia en el interior de los partidos bolivianos. Se enfatiza particularmente la inexistencia de debate interno, la opacidad en la toma de decisiones y la falta de unos mínimos democráticos en los procedimientos de designación de los candidatos a cargos electos. La designación de los candidatos ha sido, normalmente, decidida por la cúpula de cada partido o bien ha dependido de la magnitud de las aportaciones en metálico que han podido hacer los aspirantes a la candidatura⁵⁷.

Todas estas características de caudillismo, débil efectividad de procedimientos y normas internas, bajo perfil ideológico, patrimonialismo y clientelismo indican una débil institucionalización democrática de los partidos bolivianos, lo que unido al amplio descrédito y desafección de que son objeto hoy día⁵⁸, evidencian una situación crítica de los partidos que en absoluto favorece la creación de condiciones adecuadas para la gobernabilidad democrática y, en general, el desarrollo en el país. Mientras no se haga frente de una manera decidida a la débil institucionalización democrática de los partidos no se podrán combatir eficazmente algunos de los problemas y obstáculos institucionales que frenan el desarrollo del país, tales como el clientelismo, la corrupción, la confusión entre lo público y lo privado, la falta de transparencia o la debilidad en el control y rendición de cuentas a la gestión pública, por citar sólo algunos de los más importantes. Por todo ello, la modernización y reforma interna de las organizaciones partidarias se torna un tema crucial de reforma institucional.

El que hayamos indicado la débil institucionalización democrática de los partidos bolivianos no significa que no se encuentren institucionalizados; los partidos están institucionalizados, pero no conforme a una lógica democrática. No hay más que fijarse en que los partidos presentan unos niveles relativamente elevados de cohesión interna y de funcionamiento disciplinado en el Congreso (algo en lo que coinciden los expertos consultados). La clave de ello radica, como se ha indicado, en la capacidad de los partidos para repartir con efectividad favores y prebendas a cambio de unidad y lealtad a la cúpula partidaria. A ello habría que añadir, como sugiere Zegada (2003), el componente de caudillaje como factor decisivo de cohesión interna.

⁵⁷ Esta opinión se expresa también en Ferrufino (1998: 121) y Villa de Prado (2000). Uno de los expertos entrevistados nos comentaba concretamente cómo ha sido el procedimiento habitual de selección de los delegados de las organizaciones locales o de base del partido que acuden a las asambleas generales del partido para elegir los candidatos o autoridades partidarias. Dichos delegados o representantes han sido elegidos tradicionalmente, según indicaba el entrevistado, “a dedo” por un determinado padrino vinculado al aparato estatal y que concede prebendas a esos delegados a cambio de acatamiento.

⁵⁸ Esta desafección respecto a los partidos se pone de manifiesto tanto en las actitudes y valores políticos de la ciudadanía (por ejemplo, en una reciente encuesta de opinión —Selligson, 2003: 171— los partidos figuran como las instituciones que merecen menor grado de confianza) como en el propio comportamiento político, a través del creciente apoyo a nuevas fuerzas políticas que reclaman la eliminación del monopolio partidario de la representación política a favor de las organizaciones y movimientos de la sociedad civil (Mayorga, 2001b).

3.5.2. Reformas internas de los partidos

Desde inicios de la década de los noventa, los partidos políticos han protagonizado encuentros y han suscrito acuerdos para impulsar una transformación orgánica de sus propias organizaciones partidarias ante las demandas de mayor transparencia y mayores niveles de representatividad que emanaban de la ciudadanía. Concretamente, en la Cumbre Política de julio de 1992, los líderes políticos que participaron en ella, se comprometieron a impulsar la elaboración y aprobación de una ley de partidos políticos en el Congreso Nacional. Para alcanzar el objetivo propuesto, a mediados de 1994, en la Cámara de Diputados, se conformó una comisión parlamentaria multipartidaria e interinstitucional denominada “Grupo de Trabajo”. Con la participación de diputados, senadores, vocales de la Corte Nacional Electoral y el apoyo de un conjunto de fundaciones, el Grupo de Trabajo elaboró el primer Anteproyecto de Partidos Políticos. En 1998, la Presidencia de la Cámara de Diputados planteó la necesidad de hacer frente a lo que se denominó la “Reforma Política”, considerando la Ley de Partidos Políticos como uno de los ejes centrales⁵⁹. En octubre de ese mismo año se constituyó el Segundo Grupo de Trabajo parlamentario, extraoficial, también multipartidario e interinstitucional, que contó, de nuevo, con el apoyo técnico de un conjunto de fundaciones. Este proceso concluyó con la elaboración del texto revisado del Anteproyecto de Ley de Partidos Políticos.

Este texto se aprobó finalmente en 1999, como Ley de Partidos, y significó un avance respecto del reto de renovación y modernización que se habían planteado los partidos políticos. Los principales ejes de reforma que marcaba esta ley giraban en torno a aumentar los niveles de democracia interna de las organizaciones partidarias e incrementar el grado de transparencia de las mismas. Con este cometido, el articulado de la Ley de Partidos establece, entre otros aspectos, lo siguiente:

a) En relación con las elecciones internas, se establece que debe haber elecciones democráticas internas para determinar los dirigentes, candidatos y delegados de los partidos (art. 15). La Ley no establece ninguna norma ni procedimiento específico de democracia interna y deja esto para que sea regulado en los Estatutos Orgánicos de cada partido. Asimismo, conviene destacar que se otorga a la Corte Nacional Electoral la facultad de controlar la legalidad de las elecciones internas de los partidos (art.20).

Estas reformas marcan un avance decisivo en el proceso de institucionalización democrática de los partidos: establecen la obligación de que haya elecciones internas democráticas —sin fijar, además, ninguna fórmula rígida, que es a menudo fuente de serios conflictos internos⁶⁰— y se da un papel de control de estas elecciones a la Corte Nacional Electoral.

⁵⁹ De hecho, debe recordarse que Bolivia fue uno de los pocos países de la región en 1999 sin una ley de partidos políticos que reglamentase su funcionamiento público transparente.

⁶⁰ Nos referimos particularmente a la fórmula de elecciones primarias establecida en la legislación electoral de algunos países, como en Paraguay, y que ha propiciado un clima de enfrentamiento y crispación en el interior de los partidos y, en general, en la vida política (Barreda y Costafreda, 2002; 2003).

b) A fin de garantizar la consecución de requisitos mínimos de representación de mujeres en cargos políticos se establece una cuota no menor del 30% para las mujeres en todos los niveles de dirección partidaria, así como en las candidaturas para cargos de representación ciudadana (Art. 19).

c) En aras de lograr transparencia en los procesos de financiación, la Ley de Partidos reconoce la financiación privada de los partidos y establece los casos en los que existen limitaciones, que si no se cumplen serán motivo para que el partido sea procesado por la justicia ordinaria. Concretamente, en el caso de la financiación privada se establecen limitaciones tanto respecto a su procedencia como a la cuantía de la donación; en el caso de la financiación pública se establecen ciertos requisitos, por ejemplo, haber obtenido un mínimo del tres por ciento del total de votos válidos a nivel nacional⁶¹. Se atribuye a la Corte Nacional Electoral la competencia para fiscalizar la administración del patrimonio de los partidos.

Esta especificación en las modalidades de financiación, sus limitaciones y la atribución de su control a la Corte Electoral constituye otro avance decisivo en la institucionalización democrática de los partidos, sobre todo, si se hace una comparación con la situación anterior. En efecto, hasta finales de los años noventa, los partidos políticos bolivianos financiaron sus actividades y campañas electorales exclusivamente con donaciones privadas, fondos procedentes del aparato y, cuando los partidos estaban en el poder, de empresas estatales (García Montero, 2001). No existían hasta ese momento normas jurídicas precisas que permitiesen a los poderes públicos determinar —y sancionar— el carácter lícito e ilícito de esas contribuciones.

En definitiva, las reformas institucionales que introduce la Ley de Partidos son cruciales para avanzar en la modernización e institucionalización democrática de los partidos. La implementación de estas reformas es aún modesta y está todavía en proceso de desarrollo. Debe tenerse presente que dicha ley no se sancionó hasta finales de noviembre del año 2001 y que el plazo concedido a los partidos para que lleven a cabo una renovación interna —sobre todo en lo que se refiere a la realización de elecciones democráticas internas— ha finalizado muy recientemente (en junio de 2003). Hay que reconocer que los partidos han respondido a las exigencias de la Ley, por ejemplo,

⁶¹ En concreto, la Ley de Partidos dispone que la financiación de los partidos puede ser a través de financiación privada (contribuciones y donaciones de sus afiliados y simpatizantes, bienes muebles e inmuebles propios, el autofinanciamiento que generen mediante actividades lícitas) y de financiación estatal (art. 50). Con respecto a la financiación privada se establecen ciertos límites (art.51), tanto en cuanto a la procedencia (los dirigentes de los partidos políticos no podrán recibir aportes de ninguna naturaleza, de gobiernos o entidades estatales extranjeras, de personas jurídicas extranjeras —salvo la asistencia técnica y de capacitación—, de organizaciones no gubernamentales, de origen ilícito, de agrupaciones o asociaciones religiosas, de entidades públicas nacionales de cualquier naturaleza —salvo el financiamiento establecido en la ley— y de carácter anónimo, excepto colectas públicas como en cuanto a la cantidad (ninguna donación, contribución o aporte individual podrá exceder el diez por ciento del presupuesto anual de la organización partidista). Se establece el financiamiento estatal cuando se cumplan ciertas condiciones, como: (i) tener personalidad jurídica; o (ii) estar inscrito en la Corte Nacional electoral y haber obtenido en las últimas elecciones generales o municipales, según corresponda, un mínimo del tres por ciento del total de votos válidos a nivel nacional (art. 52).

reformando sus Estatutos, estableciendo elecciones internas y procedimientos más democráticos. De todas formas, como indicaba uno de los expertos entrevistados, “los partidos operan actualmente de acuerdo con dos lógicas: una lógica democrática —coherente con los requisitos de la Ley— y una lógica más subterránea, una lógica más caudillista”.

Esto último es revelador de la fuerte reticencia de los partidos a redefinir su organización y funcionamiento interno. Pero, la crisis actual de la gobernanza política de Bolivia y particularmente la crisis que padecen los partidos en su papel de mediadores políticos hacen ineludible y urgente el desarrollo de estas medidas de modernización institucional y fortalecimiento democrático de los partidos políticos.

3.5.3. El sistema de partidos

La otra perspectiva analítica desde la que vamos a examinar los partidos bolivianos es la sistémica, esto es, vamos a examinar la red de relaciones que tienen lugar entre tales partidos. Para ello, realizaremos, primero, un breve recorrido histórico del sistema de partidos, deteniéndonos, después, en la etapa más reciente con el fin de examinar sus características más importantes y los cambios que recientemente ha experimentado.

Desde la aparición de los primeros partidos políticos bolivianos en el siglo XIX hasta la actualidad el sistema de partidos en Bolivia ha transcurrido por tres grandes periodos. El primer periodo se inicia, concretamente, tras la finalización de la Guerra del Pacífico (1879), que es cuando entran en escena partidos con programas, plataformas electorales y un corpus ideológico relativamente definido, y finaliza con la Revolución de 1952. Durante este periodo son fundamentalmente dos los partidos que articulan la competencia política: el Partido Liberal y el Conservador⁶². A pesar de estos rasgos modernizadores, la dinámica política continuaba dominada por instituciones y pautas tradicionales, como el caudillismo, el patrimonialismo y el clientelismo, que —como hemos indicado— han permanecido vigentes hasta la actualidad. Durante la primera mitad del siglo XX surgen organizaciones muy relevantes en la historia política boliviana, como el Movimiento Nacionalista Revolucionario, que fue capaz de canalizar las aspiraciones de una clase media descontenta, y que condujo la Revolución de 1952.

Precisamente la Revolución de 1952 marca el inicio del segundo periodo en la evolución del sistema de partidos. El principal cambio político de este proceso revolucionario fue el establecimiento de un sistema de partido hegemónico, el MNR, que llegó a confundirse con el Estado pareciéndose así al PRI mejicano, aunque sin llegar a alcanzar la longevidad de éste. Este sistema de partidos se derrumbó en 1964, entre otras razo-

⁶² El Partido Liberal estaba estrechamente identificado con la oligarquía incipiente de las minas de estaño. La vieja y decadente oligarquía de la plata estaba vinculada con el Partido Conservador.

nes, por la incapacidad del MNR de subordinar el ejército a la autoridad civil y el no dar con la fórmula de rotación clientelar adecuada entre las distintas facciones en pugna.

Tras un lapso de gobiernos militares, la convocatoria de elecciones presidenciales realizada por Banzer en 1978 marcó una nueva etapa en la historia del sistema de partidos. Después de estas elecciones se inició el proceso de democratización y se fue configurando un sistema de partidos fragmentado y polarizado, que en unos pocos años —sobre todo, a partir de 1985— pasó a ser un sistema multipartidista moderado, sustentado en un acuerdo general entre los principales partidos de impulsar la democratización y la instauración de un modelo de economía de mercado, y sin que ningún partido tuviese un papel hegemónico. Recientemente, las elecciones de junio de 2002 han dado paso a una transformación importante en el sistema de partidos: pasándose de un sistema moderado a otro polarizado. Vamos a detenernos en explicar esta transformación.

Un sistema de partidos pluralista moderado se caracteriza fundamentalmente por tres aspectos: un número de partidos no muy elevado, una competencia centrípeta entre los grandes partidos y una tendencia al establecimiento de gobiernos de coalición entre dos o más partidos (Sartori, 1999). Todos estos aspectos han sido característicos del sistema de partidos boliviano hasta los cambios que recientemente han introducido las elecciones de 2002. Veámoslos con más detalle.

- Desde mediados de los años ochenta ha tenido lugar una reducción progresiva del número de partidos, concretamente, el sistema ha contado con cinco grandes partidos con representación parlamentaria destacada. Ninguno de ellos ha contado con mayoría absoluta, aunque han sobresalido tres en su capacidad de formar gobierno: MNR, MIR y ADN.
- La distancia ideológica entre los grandes partidos es relativamente leve, en comparación con otros países latinoamericanos (véase tabla 5). Esta relativamente escasa distancia ideológica entre los partidos ha permitido que se desarrolle una competencia interpartidista de carácter centrípeta. Es decir, los partidos han tendido a rehuir en sus programas de posiciones extremistas y a enfatizar más bien los aspectos más centristas y moderados. Incluso los pequeños partidos neopopulistas que habían emergido en los años ochenta (CONDEPA y UCS) y que representaban una ruptura con el discurso de los partidos tradicionales acabaron participando de esta dinámica de competencia centrípeta e integrándose en gobiernos de coalición⁶³.

⁶³ Del mismo modo, la reciente adhesión del NFR a la coalición de gobierno, que obtuvo buenos resultados electorales con un discurso crítico con los partidos tradicionales, refuerza la idea de que la variable ideológica no ha sido determinante ni obstaculizadora de los pactos políticos, hecho que puede explicar parte del descontento de la ciudadanía con los partidos políticos.

- La inexistencia de un partido con mayoría absoluta a lo largo de este periodo, la escasa distancia ideológica entre los grandes partidos y el sistema de elección congresal del presidente han permitido la formación de gobiernos de coalición.

Tabla 5: Distancias en la polarización ideológica entre los partidos parlamentarios

Argentina	FREPASO-PJ	1,6 (3,2)
Bolivia	CONDEPA-ADN	3,6 (4,0)
Colombia	PL-PC	1,8 (2,0)
Costa Rica	PLN-PUSC	- - (3,2)
Chile	PS-UDI	3,8 (6,3)
Ecuador	PACHAKUTIK-PSC	3,4 (3,9)
El Salvador	FMLN-ARENA	- - (8,2)
Guatemala	MLN-FDNG	- - (6,5)
Honduras	PL-PN	- - (2,6)
México	PRD-PAN	3,1 (6,2)
Nicaragua	FSLN-AL	- - (6,8)
Paraguay	PEN-ANR	1,9 (1,8)
Perú	CAMBIO90-APRA	2,1 (4,2)
R. Dominicana	PLD-PRSC	2,0 (2,7)
Uruguay	FA-PN	2,7 (4,8)
Venezuela	MAS-COPEI	2,0 (3,1)
Media regional		2,5 (4,8)

NOTA: La polarización se mide en una escala en la que 1 es extrema izquierda y 10 extrema derecha de acuerdo con la resta de los valores medios de los partidos que se sitúan en el extremo ideológico del arco parlamentario. Sin paréntesis, son las distancias entre autopercepciones; en paréntesis, son distancias de percepciones de los otros.

Fuente: Alcántara y Freidenberg (2002).

La configuración de estas características del sistema de partidos fue resultado, sobre todo, de tres factores históricos⁶⁴: i) el desplazamiento de los partidos de la izquierda tradicional y el movimiento sindical que desde el inicio de la transición tuvieron un destacado tono radical; ii) la crisis de la economía estatista y la apertura a políticas económicas orientadas a la economía de mercado; iii) el cambio de la confrontación antagónica entre los partidos por pautas de negociación y concertación, que hicieron posible gobiernos de coalición en un entorno institucional que lo propiciaba (particularmente, el sistema de elección congresal del presidente ya examinado).

⁶⁴ Para un análisis de estos factores y, en general, de las transformaciones recientes del sistema de partidos boliviano, véase Mayorga (2002).

Pero, como se indicaba antes, las elecciones de junio de 2002 han introducido algunos cambios importantes en el sistema de partidos. Conviene destacar especialmente dos cambios⁶⁵:

- Se ha producido una reorganización del sistema de partidos, que ha consistido fundamentalmente en la práctica desaparición electoral de alguno de sus componentes (ADN, UCS y CONDEPA) y la irrupción de otros, en especial, el movimiento campesino del MAS, situado como segunda fuerza política en el Congreso, y el partido neopopulista NFR que se ha ubicado en el tercer lugar, en términos de votos. A pesar de estos cambios, MNR y MIR han seguido manteniendo una posición privilegiada y, como se ha indicado, fueron los primeros en establecer la coalición actual de gobierno⁶⁶.
- La polarización del sistema de partidos, como consecuencia de la irrupción de dos movimientos políticos representativos de las identidades e intereses indígenas y campesinos —el MAS y el MIP— y, en menor medida, el neopopulista NFR. Este último, como ya se ha comentado, ha acabado integrándose en la coalición de gobierno inicialmente constituida por MNR y MIR, con lo que se ha rebajado el nivel de polarización. La polarización ideológica actual del sistema de partidos ya no se estructura de acuerdo con el *cleavage* tradicional de izquierda-derecha, sino de acuerdo con un *cleavage* étnico-cultural. En palabras de un destacado especialista: “El nuevo escenario político y la dinámica del sistema de partidos enfrentan fracturas entre el fundamentalismo étnico y un modelo democrático-pluralista de organización política que intenta integrar la diversidad étnico-cultural, entre la democracia del *ayllu* y la democracia representativa que trata de incorporar mecanismos participativos, entre economía de mercado e inserción en el proceso de globalización, por una parte, y economía comunitaria y desarrollo nacional autárquico, por otra; entre una concepción del rol del Estado como promotor y regulador de la economía, y una concepción de re-estatización de la economía”⁶⁷.

En definitiva, el sistema de partidos actual evidencia una aguda polarización entre dos grandes sectores, que se torna particularmente evidente en la esfera de la representación política. Por un lado, se encuentra el sector de los partidos políticos tradicionales, que ha ocupado u ocupa posiciones de gobierno, y que aboga, formalmente, por un modelo de representación basado en la noción de ciudadanía democrática y en el papel de

⁶⁵ Además de las transformaciones que comentamos del sistema de partidos después de las elecciones de 2002 habría que mencionar también la inclusión de nuevos sectores sociales en el sistema político —fundamentalmente, los sectores campesinos e indígenas, a través del MAS y MIP— y la redistribución territorial que experimenta el voto, temas ambos a los que nos hemos referido anteriormente en el apartado de sistema electoral.

⁶⁶ En el apartado de sistema electoral se han indicado los resultados concretos de estas elecciones (véase, sobre todo, tabla 3).

⁶⁷ Mayorga (2002). Para un análisis más detallado de estas nuevas fuerzas políticas que tratan de representar, sobre todo, los intereses y las identidades indígenas, véase el capítulo 10 del presente estudio.

mediación política de los partidos. Por otro lado, el sector de la oposición, del MAS y MIP, que reivindica una concepción muy diferente de representación: sustentada en la defensa de intereses sectoriales y corporativos, y muy crítica con los partidos.

Esta polarización no se evidencia únicamente en el plano del discurso político, sino que tanto el comportamiento como el estilo político da muestras de una gran tensión. Como se mencionaba anteriormente se ha instalado un estilo de dura confrontación entre el bloque de partidos «oficialista» y el de la oposición—que supera con creces la competencia entre contrincantes propia de una democracia— y la ola de acciones de protesta y bloqueo organizadas por la oposición es otra expresión de la polarización existente⁶⁸.

Además del análisis que hemos efectuado del sistema de partidos —en términos de fragmentación, distancia ideológica y competencia interpartidista— otro aspecto que conviene examinar, dado el impacto que tiene sobre la gobernabilidad democrática, es el nivel de institucionalización de un sistema de partidos. La idea es que un sistema de partidos estable, arraigado en una sociedad y capaz de articular de manera efectiva el proceso político genera un marco de estabilidad, previsibilidad y seguridad a la acción política y de gobierno. En términos de economía política, un sistema de partidos institucionalizado disminuye los costes de transacción entre los actores políticos. Para medir el grado de institucionalización de un sistema de partidos, Mainwaring y Scully (1995) proponen atender a tres variables básicas: la diferencia de votos obtenidos por un partido entre las elecciones presidenciales y legislativas, el nivel de longevidad de los partidos y de volatilidad electoral. Porcentajes elevados en las dos primeras variables indican niveles deficientes de institucionalización, al contrario de lo que ocurre con la longevidad de los partidos. Veamos cómo se aplican estos criterios al caso boliviano.

El primer criterio, diferencia de votos por partido en elecciones presidenciales y legislativas no resulta significativo para un sistema de partidos en el que el nivel de simultaneidad del voto es muy elevado, debido a que con un mismo voto se realiza la elección presidencial y legislativa. Esto es lo que ha ocurrido en Bolivia hasta la introducción de los diputados uninominales, para cuya elección se utiliza una boleta separada. Desde entonces se ha detectado de manera significativa el voto cruzado, es decir, el votante que elige opciones partidarias diferentes según el cargo a elegir. En concreto, se calcula que en las elecciones de 2002 entre la mitad y un tercio de los votantes ha dividido, especialmente los votantes de NFR y MAS, lo que puede denotar un menor nivel de lealtad partidista entre los electores de estos dos partidos (Selligson, 2003: 63).

En cuanto a la volatilidad electoral (trasvase de votos entre partidos en elecciones de periodos distintos) Bolivia se sitúa entre los países de América Latina con más alta volatilidad, sobre todo, en la Cámara de Diputados (véase tabla 6). Esta volatilidad ha

⁶⁸ Para una síntesis de la iniciativa de Reencuentro Nacional y su desarrollo, véase La Prensa (29/8/2003).

aumentado entre las dos últimas elecciones, pasando a ser de 55,2⁶⁹ para el caso de la Cámara de Diputados. Esta elevada volatilidad no ha afectado de manera significativa al número efectivo de partidos: aunque, como dijimos, desde 1997 este número se ha incrementado, el aumento no ha sido muy sustantivo. La volatilidad ha conllevado una reorganización del sistema de partidos, pero sin alterar sensiblemente el número de sus integrantes: la volatilidad ha supuesto más bien el ascenso de nuevos partidos y el derrumbe de otros.

Tabla 6. Volatilidad electoral en perspectiva comparada

	Periodo	Nº de elecciones	Volatilidad media
Argentina	1973-93	5 y 2 presi.	20,0
Bolivia	1979-83	4	36,1
Brasil	1982-90	2 y 1 presid.	70,0
Chile	1970-93	2	16,5
Colombia	1970-90	5	9,7
Costa rica	1970-90	5	16,3
Ecuador	1978-92	5	37,9
El Salvador	1984-97	5 y 3 presid.	23,7
Guatemala	1985-95	4 y 3 presid.	48,5
México	1982-91	3 y 1 presid.	27,3
Nicaragua	1984-96	3	34
Paraguay	1983-93	2 y 1 presid.	31,4
Perú	1960-90	3 y 2 presid.	54,2
Uruguay	1971-89	2	9,1
Venezuela	1973-93	4	18,8

Fuente: Mainwaring & Scully (1995).

Si nos fijamos en el último de los componentes considerados por Mainwaring y Scully para medir los niveles de institucionalización de los sistemas de partidos, esto es, la longevidad de los partidos, Bolivia cuenta con uno de los sistemas de partidos menos longevos de la región. El cálculo para mediados de los noventa está en una media de 20 años, frente a medias como la colombiana de 144, la uruguaya de 112 o la argentina de 76. La media de edad de los principales actores del sistema de partidos boliviano sólo supera la de sistemas como los de Ecuador o Brasil⁷⁰.

⁶⁹ La fórmula utilizada para hacer el cálculo de la volatilidad es la que sigue: $V = (V2\% - V1\%) / 2$. Donde V2% es el porcentaje de voto obtenido por un partido en la elección del 2002 y V1% es el porcentaje obtenido por el mismo partido en la elección de 1997. Para 1997, el total de votos obtenidos por la coalición ADN/NFR/PDC se le computan a ADN. Del mismo modo, los votos obtenidos en las mismas elecciones por la coalición MIR/MN han sido computados a MIR.

⁷⁰ El cálculo lo realizan Mainwaring y Scully (1995) a partir de la media de edad de los partidos que obtienen como mínimo un 10% de representación en el Legislativo. Si arrastráramos el cálculo hasta el momento actual, el valor no sufriría alteraciones importantes dado que los partidos más longevos se siguen teniendo en cuenta en el cálculo y algunos de los menos longevos ya no son tenidos en cuenta ya que no han alcanzado el 10% de representación (CONDEPA y UCS), y su lugar en el cálculo ha pasado a ser sustituido por otros partidos de reciente aparición (NFR, MAS y MIP).

Por tanto, si atendemos a los niveles de volatilidad en el comportamiento electoral de los votantes junto a la longevidad de los partidos más representativos la conclusión que se extrae es que el sistema de partidos boliviano está poco institucionalizado. Las lealtades partidistas son débiles y el arraigo social de los principales partidos es cuestionable. Ello supone un reto para el sistema actual que se encuentra en plena transformación.

3.6. Cultura política e institucionalidad informal

La cultura política, concebida como el conjunto de creencias, actitudes, valores y sentimientos de los ciudadanos sobre el proceso político, constituye un tema de especial interés en el análisis de las instituciones políticas. Entre otras razones, porque se considera que de la congruencia entre cultura e institucionalidad política se derivan propiedades importantes para la gobernanza política de una sociedad, tales como estabilidad y la gobernabilidad política⁷¹. Un concepto cercano al de cultura política, utilizado en la literatura neoinstitucionalista, es el de institucionalidad política informal. Por institucionalidad política informal se entienden todas aquellas normas políticas compartidas socialmente, habitualmente no escritas, que se crean, comunican y se hacen cumplir al margen de los mecanismos de sanción oficialmente establecidos⁷². Tradicionalmente, el interés y estudio de las instituciones políticas informales se ha hecho desde dos planteamientos muy diferentes: desde la concepción de que desempeñan un papel disfuncional y son creadoras de problemas (corrupción, por ejemplo) o, por el contrario, desde la concepción de que cumplen un papel funcional. Los trabajos recientes se inclinan más bien a considerar que las instituciones políticas informales unas veces refuerzan y otras erosionan o sustituyen los efectos de las instituciones formales (Gretchen y Levitsky, 2003).

En Bolivia el tema de la cultura política ha sido abordado de una manera mucho más detallada que el de la institucionalidad política informal, y se dispone de abundantes estudios y datos al respecto. Más que describir las principales características de la cultura política y la institucionalidad política informal en Bolivia, nos interesa examinar y valorar en qué medida estas características son congruentes con la institucionalidad política formal vigente. En otras palabras, se trata de ver si se han producido o no cambios en la cultura e institucionalidad política informal acordes con los cambios operados en la institucionalidad política formal desde el inicio del proceso de democratización en los años ochenta. Una visión global a lo desarrollado en estas dos últimas décadas pone de manifiesto algunos avances significativos en el terreno de la cultura y la informalidad política, aunque en general siguen predominando pautas

⁷¹ La literatura científico-social ofrece abundantes referencias al respecto. Baste indicar el trabajo clásico de Almond y Verba (1970), en el que se destaca la importancia de la congruencia entre cultura y estructuras políticas de cara a la estabilidad y mantenimiento de un sistema político o el de Arbó y Giner (1993), en el que se concibe la legitimidad política —una de las dimensiones básicas de la cultura política— como una condición necesaria para la gobernabilidad democrática.

⁷² Esta definición se basa en la noción de institución informal que manejan Gretchen y Levitsky (2003).

culturales e instituciones informales que frenan la democratización y el desarrollo del país. Por lo que concierne a los avances operados, hay que destacar especialmente los siguientes.

- Las actitudes de apoyo a la democracia compartidas por la ciudadanía boliviana registran unos porcentajes que se sitúan por encima del promedio latinoamericano. Así, en el Índice de Democracia elaborado por el Latinobarómetro, que toma en consideración las opiniones sobre apoyo y satisfacción, el valor que obtiene Bolivia es superior en más de diez puntos porcentuales a la media latinoamericana. El apoyo a la democracia, según los datos del Latinobarómetro, ha sido, desde mediados de los años noventa, superior siempre al 50%, si bien en los últimos años se observa un ligero descenso (véase tabla 7). Una valoración más optimista se obtiene del Índice de Apoyo al Sistema Político elaborado por el proyecto de Opinión Pública Latinoamericana de Pittsburg, que muestra un aumento significativo en los últimos años (48 puntos en 1998, 47 en 2000 y 53 en 2002)⁷³.

Tabla 7. Apoyo a la democracia

Tabla 7. Apoyo a la democracia					
1996	1997	1998	1999	2001	2002
64%	66%	55%	62%	54%	52%

Fuente: Sistema de Información LAGNIKS (www.lagniks.net). Los datos originales son de Latinobarómetro.

- Junto a este apoyo general a la democracia que muestran los estudios de cultura política, hay que destacar también que desde el comienzo de la democratización boliviana se han ido extendiendo pautas de diálogo, negociación y acuerdos entre los principales actores del proceso político (en contraste con el periodo predemocrático y los primeros años de la transición, en que predominaban pautas de confrontación). Gracias a estas pautas se han desarrollado pactos interpartidarios y gobiernos de coalición. Sin embargo, la crítica situación política en la que se encuentra el país —con un gobierno dividido, incapaz de tomar decisiones de manera efectiva, y una fuerte polarización entre gobierno y oposición— evidencia la debilidad e imperfección de dichas pautas de diálogo y negociación.

⁷³ Para ampliar información sobre cómo se mide el apoyo al sistema, consúltese: Selligson (2003: 151). El índice mide en sentido generalizado la legitimidad del sistema político en una escala que va del 0 al 100, a partir de un conjunto de preguntas que interrogan a la ciudadanía sobre el funcionamiento de la justicia, el respeto a las instituciones políticas, el apoyo al sistema político y la garantía de los derechos básicos.

Pero al mismo tiempo persisten importantes déficits democráticos en la cultura y en la institucionalidad política informal que obstaculizan el desarrollo del país, especialmente los siguientes:

- Aunque los estudios de opinión muestran, como se indicaba antes, una actitud general de apoyo a la democracia, hay un gran desconocimiento de lo que ésta realmente significa. Mucha gente no considera la democracia como un sistema político que facilita y canaliza la representación y las demandas de los ciudadanos, sino como un sistema de producción de bienes y servicios (Laserna, 2003a). La incapacidad para muchos de diferenciar entre lo que es un sistema político y uno económico —que es explicable por la simultaneidad con que se llevaron a cabo las reformas del modelo económico y político en el país— conduce a culpar a la democracia por los malos resultados que se obtienen en el terreno económico. De manera que el mal rendimiento de la economía acaba afectando negativamente al apoyo y la legitimidad de la democracia.
- A pesar de este apoyo formal a la democracia y de la extensión de pautas democráticas entre los actores políticos, la fuerte crisis política y social que estalló el mes de febrero de 2003 puso de manifiesto los déficits de interiorización y aplicación de las pautas democráticas que existen en sectores significativos de la sociedad boliviana, particularmente en las fuerzas de seguridad y en algunos movimientos sociales. En el primer caso, el motín policial es un indicador claro de trasgresión de la institucionalidad democrática. En el segundo, el recurrente recurso a medidas de protesta y bloqueo por parte de importantes organizaciones sociales, en detrimento de los canales formalmente institucionalizados de resolución de conflictos, es otro indicador de déficit de institucionalización democrática.
- Otro elemento vinculado a lo anterior es la débil cultura de legalidad que evidencian muchos estudios, y que se expresa de diversas maneras, por ejemplo: con una concesión de poca relevancia al incumplimiento de las leyes (Banco Mundial, 2000) o la no disposición a acatar una decisión de una autoridad cuando tal decisión es contraria a los intereses personales (según un estudio de la Corte Electoral —2001—, sólo un 6% dice que la acataría).
- La amplia desafección hacia la política y las instituciones políticas, particularmente de los partidos y la clase política, es otra característica relevante de la cultura política de los bolivianos. Vale la pena destacar dos datos: sólo un 1,4% de la población considera la política como una actividad honrosa y un 60% cree que no sería grave la desaparición de los partidos para el funcionamiento de la democracia (Corte Electoral, 2001).

- Otra de las debilidades que afecta tanto al correcto funcionamiento de la institucionalidad democrática como a la capacidad de acción colectiva efectiva en términos de desarrollo, tiene que ver con los niveles de capital social. Si se atiende a los resultados procedentes de las encuestas (Corte Electoral, 2001), puede observarse una disociación bastante ilustrativa entre los niveles registrados de asociacionismo y los bajos niveles de confianza interpersonal. Por un lado, los datos muestran que casi un 60% de la población forma parte de algún tipo de asociación, lo que corrobora el dato de que la participación es un valor en boga en la sociedad boliviana. No obstante, los bajos niveles de confianza interpersonal —casi el 60% opina que la gente no es confiable— sugieren que el capital asociativo no tiene un correlato por el lado de la confianza, elemento imprescindible en la generación de capital social⁷⁴.
- A lo largo de este capítulo hemos hecho referencia, en repetidas ocasiones, a la importancia que siguen teniendo ciertas instituciones informales tradicionales en la vida política y social de Bolivia. Especialmente, hay que destacar dos grupos de instituciones informales. Por un lado, el grupo de instituciones patrimonialistas, prebendalistas y clientelares que orientan las relaciones entre los actores políticos y sus relaciones con el Estado. Sin pretender repetir lo ya dicho, baste indicar dos casos en los que se constata el predominio de estas instituciones informales: el funcionamiento de los partidos y la constitución de gobiernos de coalición. Tal como señalábamos, las características, organización y funcionamiento de los partidos bolivianos se sustentan sobre una concepción de la política como una continuación del espacio privado, esto es, sobre una concepción patrimonialista. De esta concepción se derivan entre otros aspectos, el bajo perfil ideológico, el caudillismo, el clientelismo, y la falta de democracia interna que priman en las organizaciones partidarias. El segundo caso es la formación de gobiernos de coalición que responde fundamentalmente a una lógica de cuoteo político, por encima de cualquier programa de gobierno y de proyecto político. El otro grupo de instituciones informales hace referencia a las relaciones corporativas que tienen lugar entre Estado y sociedad, por las cuales la representación política se basa en la pertenencia a grupos funcionales o corporaciones y no en la noción de ciudadanía, como es propio de una democracia. Estas instituciones corporativas aunque están extendidas en el conjunto de la vida social y política se hacen particularmente evidentes entre las nuevas fuerzas que han irrumpido en el sistema de partidos (MAS y MIP). De hecho, este sistema refleja actualmente una polarización entre dos lógicas de representación política: democrático-representativa *versus* democrático-corporativa.

En definitiva, en estas dos últimas décadas Bolivia ha progresado significativamente en la modernización y construcción de instituciones políticas en una dirección democrática, así como en la aceptación y, en parte, en la adecuación a tales instituciones por parte

⁷⁴ Uno de los expertos consultados nos regalaba una frase muy ilustrativa de esta contradicción: "En Bolivia la gente se organiza para decir NO!"

de los actores políticos. Pero a pesar de estos avances, hay importantes obstáculos en el terreno de la cultura política y la institucionalidad informal que frena el proceso de democratización y, en general, de desarrollo del país. En otras palabras, la institucionalización democrática en Bolivia es imperfecta y está en proceso de construcción.

3.7. Conclusiones y recomendaciones

El análisis que hemos efectuado de las características y el desempeño de la gobernanza política de Bolivia desde una óptica de desarrollo nos permite realizar un doble balance: uno general, referido al conjunto del proceso de reforma y modernización de la gobernanza política emprendido desde los años ochenta, con particular atención a la situación actual del país, y otro más específico, concerniente a cada una de las dimensiones institucionales de la gobernanza política examinadas. En relación con lo primero, hay que decir que se trata de un balance ambivalente. En efecto, una mirada global a las dos últimas décadas evidencia cambios políticos sustantivos que han contribuido al desarrollo en el país, en cambio si dirigimos la mirada a la coyuntura actual, la situación del país se vuelve muy crítica: el país aqueja una seria crisis de gobernabilidad democrática. Pero expliquemos con más detalle este balance.

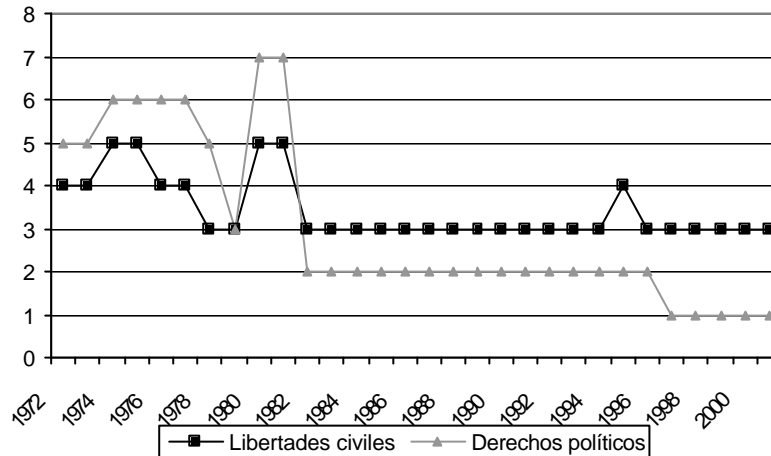
Una visión global a las dos décadas transcurridas desde la incorporación de Bolivia a la “tercera ola de democratización” muestra profundos cambios institucionales y culturales en la vida política, que han creado condiciones favorecedoras para el desarrollo. Los cambios políticos se han hecho particularmente evidentes en el terreno institucional, el que se ha desarrollado un intenso proceso de construcción y modernización de las instituciones políticas, impulsado tanto por los actores nacionales como por la cooperación internacional, que ha condicionado la ayuda al desarrollo a la realización de reformas político-institucionales. Como resultado de este proceso se han puesto en marcha numerosas reformas político-institucionales, tales como: la modernización institucional y organizativa del Congreso; la introducción de nuevas instituciones de control de los poderes públicos (por ejemplo, el Tribunal Constitucional y la Defensoría del Pueblo); la modernización de la administración y justicia electoral, cambios en las reglas electorales orientados a mejorar la representatividad política, etc.

Estas transformaciones político-institucionales han contribuido, en conjunto, a fortalecer las condiciones de desarrollo en el país, particularmente en los siguientes sentidos:

- Ha mejorado el reconocimiento y garantía de los derechos políticos y libertades civiles. Según los datos de Freedom House (véase gráfico 1), la situación de estos derechos y libertades ha mejorado sensiblemente desde la caída de los regímenes autoritarios, a comienzos de los años ochenta. Desde los últimos cinco años, Bolivia se sitúa en las posiciones más óptimas de la escala de derechos y libertades utilizada por Freedom House, lo que permite calificar a Bolivia de país “libre” en materia de derechos políticos (puntuación de 1), y

“parcialmente libre” respecto a las libertades civiles (puntuación de 3). De manera que actualmente hay en Bolivia una mejor garantía y protección de los derechos políticos que de las libertades civiles.

Gráfico 1. Derechos políticos y libertades civiles en Bolivia (1972-2001)



Nota: los valores de la escala van del 1 al 7. El 1 corresponde al grado más alto de derechos y libertades, mientras que el 7 al grado más bajo.

Fuente: Freedom House.

- El nuevo marco político-institucional ha demostrado su capacidad para mejorar los niveles de representatividad y legitimidad política; en otras palabras, ha demostrado su capacidad inclusiva de los principales sectores sociales del país. Dos datos son particularmente ilustrativos al respecto. En primer lugar, la existencia de una gran heterogeneidad ideológica y sociológica entre los partidos políticos bolivianos. De manera que los partidos no representan únicamente a los sectores sociales que estaban integrados en los sistemas políticos predemocráticos, sino también a los que estaban excluidos. En segundo lugar, las nuevas fuerzas y movimientos sociopolíticos que han emergido en el sistema político utilizan, a pesar de su simbología y demandas “antisistémicas”, los canales de participación y representación formalmente institucionalizados.
- Las nuevas instituciones políticas han favorecido un marco para la deliberación y adopción de decisiones entre los actores políticos. La expresión más clara de esto ha sido el establecimiento de una política de pactos y de gobiernos de coalición que ha estado presente desde la llegada de la democracia. Ello ha permitido evitar uno de los problemas típicos de los sistemas presidencialistas: la presencia de gobiernos débiles y bloqueados en su acción de gobierno.

- La nueva institucionalidad ha propiciado un marco de relativa estabilidad política que resulta decisivo para generar cierta seguridad y confianza que anime a llevar a cabo iniciativas y proyectos que mejoren el desarrollo económico y social en el país, tanto por parte de agentes nacionales como internacionales (cooperación internacional, empresas, etc.).

Aunque las transformaciones han sido más evidentes en el ámbito de las instituciones, también en el terreno de la cultura política se han dado cambios favorecedores al proceso de democratización y, en general, al desarrollo en el país. Especialmente hay que mencionar dos importantes cambios: la extensión de pautas de negociación y acuerdo entre los actores políticos —en contraste con la situación de confrontación entre los actores políticos característica de la etapa predemocrática— y la progresiva aceptación de la democracia y adaptación a sus requerimientos institucionales por la mayor parte de dichos actores. En definitiva, en los últimos veinte años, además de avances significativos en la construcción de instituciones democráticas en Bolivia, se han dado avances, aunque de alcance más limitado, en la construcción de ciudadanía democrática.

Pero independientemente de este balance positivo de los cambios institucionales y culturales operados en la vida política en las dos últimas décadas, Bolivia está atravesando actualmente una coyuntura política muy crítica. El país padece hoy una seria crisis de gobernabilidad democrática, cuyos síntomas más importantes son los siguientes:

- Existe una fuerte crisis de gobierno. La coalición actual se encuentra internamente fragmentada lo que afecta negativamente a su capacidad para gobernar de una manera efectiva. Este deficiente desempeño gubernamental tiene expresiones diversas, tales como la ausencia de un proyecto común de dirección política del país, la incapacidad para adoptar e implementar algunas decisiones básicas como las concernientes al reparto de cargos de gobierno y el nombramiento de otros cargos públicos) o la descoordinación existente entre los órganos de gobierno controlados por los diferentes partidos de la coalición. A estos problemas de efectividad gubernamental se le añade la débil credibilidad y confianza con que cuenta actualmente la coalición gubernamental entre la opinión pública boliviana.
- Se ha establecido una aguda polarización entre las fuerzas políticas bolivianas, que supera con creces la competencia entre contrincantes políticos común en una democracia. Hay una clara brecha política entre el sector “oficialista” y el de la oposición, cada uno de los cuales dirige acusaciones al otro respecto a su incapacidad para establecer un diálogo y negociación. Tal brecha —que se evidencia particularmente en el trabajo parlamentario— impide, entre otras cosas, la discusión y decisión sobre políticas fundamentales necesarias para el desarrollo económico y social del país.

- A pesar de los avances indicados en la aceptación y acomodación a las exigencias de una democracia por parte de la mayoría de la sociedad boliviana, la situación actual pone de manifiesto importantes déficits e imperfecciones de institucionalización democrática. Por mencionar sólo dos casos muy evidentes: el motín policial de febrero de 2003 fue una señal clara de vulneración de la institucionalidad democrática, y el recurrente uso de medidas de bloqueo y presión por parte de ciertas organizaciones y movimientos sociales, en detrimento de las vías formalmente institucionalizadas de resolución de conflictos sociales, es otro indicador de déficit de institucionalización democrática.

Hacer frente a esta crisis de gobernabilidad democrática es el principal reto que tiene hoy planteado Bolivia. Afrontarlo es, sin duda, una tarea compleja, pero no imposible: un reto es simplemente un desafío a la acción. Para hacer frente a ese reto se necesitan importantes esfuerzos de cambio institucional, unos más urgentes que otros. El cambio más decisivo, a nuestro entender, pasa por la ruptura de la brecha y desencuentro que se ha instalado entre las fuerzas políticas, que impide un mínimo diálogo y un compromiso básico con respecto a algunos temas claves de la política nacional, por ejemplo, un compromiso elemental de respeto y garantía del marco político-institucional establecido. En este sentido, valoramos positivamente las iniciativas que, desde distintos sectores de la sociedad boliviana, se están llevando a cabo para fomentar espacios de encuentro y diálogo entre las fuerzas sociales y políticas del país (como el Reencuentro Nacional promovido por la Iglesia Católica). Pero en el contexto de crisis institucional que aqueja hoy el país no basta con realizar una mera proclama al diálogo y con habilitar espacios de diálogo para lograr una discusión fluida entre los actores políticos y sociales que fructifique en pactos y compromisos básicos, es necesario también fortalecer las capacidades institucionales de esos actores. Por mencionar un caso ilustrativo, poco se avanzará en la generación de un diálogo y de compromisos efectivos entre los partidos si éstos continúan dominados por rutinas y estilos de hacer política poco democráticos.

De manera que la reforma institucional constituye el corazón de la estrategia dirigida a superar la brecha y polarización existente en el sistema político boliviano y, de manera más general, a superar la actual crisis de gobernabilidad democrática. La reforma institucional no es en absoluto un tema nuevo. De hecho, el debate sobre la reforma institucional en el país lleva tiempo ocupando buena parte del quehacer de los profesionales del desarrollo y hay en marcha diversas iniciativas a este respecto. Por nuestra parte, vamos a realizar una aportación a este debate, a partir del diagnóstico que hemos realizado de la gobernanza política. Concretamente, presentamos las principales conclusiones que se derivan del análisis de seis ejes institucionales de la gobernanza política —el sistema de gobierno, control político, participación y deliberación democráticas, sistema electoral, sistema de partidos, y cultura política e institucionalidad informal— así como diversas propuestas y orientaciones concretas de reforma institucional que plantemos para su discusión. Se trata de propuestas tanto en sentido positivo, esto es, propuestas para que sean llevadas a término, como en sentido negativo,

en la medida en que desaconsejamos el desarrollo de algunas propuestas que forman parte del debate actual.

Eje 1: sistema de gobierno

La principal particularidad del sistema de gobierno boliviano radica en la conocida elección congresal del presidente, en caso de que ningún candidato alcance mayoría absoluta en las elecciones. Este mecanismo institucional incentiva la creación de pactos y coaliciones de gobierno, con lo que evita la aparición de uno de los riesgos típicos del presidencialismo: la presencia de gobiernos minoritarios. Pero al mismo tiempo este sistema de pactos y coaliciones comporta —según algunas voces críticas— restricciones para la gobernabilidad, particularmente en tres sentidos. En primer lugar, la elección congresal merma la legitimidad democrática del presidente, en la medida en que éste no es elegido directamente por la ciudadanía. En segundo lugar, las coaliciones no han estado exentas de inconsistencias y divisiones internas, que son resultado de la propia lógica con que se construyen tales coaliciones: el reparto de posiciones de poder (cuoteo político) por encima de cualquier proyecto común de dirección del país. Finalmente, muchas de las decisiones gubernamentales se adoptan fuera del órgano de gobierno, por ejemplo se toman decisiones en reuniones entre los líderes de los partidos de la coalición gubernamental. El que estas prácticas decisorias ocurran, no sólo va en demérito de la institución de gobierno, sino de la propia calidad de la democracia en la medida en que restringen la transparencia del poder político ante la ciudadanía.

El procedimiento de elección congresal del presidente ha tenido un efecto ambivalente sobre el rol del Congreso en la gobernanza política. Por un lado, se ha fortalecido su posición, en la medida en que el Congreso ha pasado a ser el escenario habitual de elección del presidente. Pero por otro lado, su papel ha quedado debilitado a raíz de la creación de coaliciones gubernamentales, que han convertido al Congreso en una “caja de resonancia” de las decisiones que han adoptado los líderes de la coalición gubernamental. Independientemente de la posición subordinada del Congreso respecto al Poder Ejecutivo, es importante destacar la dificultad que, en la práctica, tiene el Congreso para cumplir con efectividad las funciones que constitucionalmente tiene asignadas. En especial, hay que destacar dos razones de tal dificultad. La primera es que, aunque se han emprendido reformas tendentes a modernizar organizativa e institucionalmente el Congreso, estas reformas han sido imperfectas e incompletas. La debilidad institucional y organizativa actual del Congreso se traduce en síntomas muy diversos: mal funcionamiento de las comisiones y de los debates, falta de recursos y malas infraestructuras, etc. La segunda razón es la marginación en que frecuentemente se encuentra el Congreso respecto a la discusión y decisión sobre temas clave de la política nacional. Es muy sintomático a este respecto el hecho de que muchos de los principales líderes de los partidos políticos no sean parlamentarios.

En estas circunstancias, se plantean las siguientes propuestas de reforma institucional:

- La primera tiene que ver con la propuesta realizada por algunas organizaciones sociales de sustituir el procedimiento actual por el sistema de doble vuelta. Los argumentos barajados no son, en nuestra opinión, lo suficiente sólidos como para respaldar esta propuesta. Es cierto que en el procedimiento actual queda debilitada la legitimidad democrática del presidente electo, pero la doble vuelta tiene el riesgo de generar gobiernos minoritarios y a merced del bloqueo congresal. Asimismo, el responsable de la lógica del cuoteo político no es el mecanismo de elección congresal del presidente, sino el comportamiento y estilo político de los partidos bolivianos. Es a aquellos a quienes hay que dirigir medidas institucionales tendentes a fortalecer el sistema de gobierno; medidas que pasan por la modernización y democratización de las estructuras y liderazgos partidarios.
- Es importante que los partidos políticos y la sociedad boliviana tome conciencia de la necesidad de respetar el marco constitucionalmente establecido para la discusión y toma de decisiones sobre asuntos básicos de la política y gobierno nacional (gabinete gubernamental y Congreso) y evitar la existencia de ámbitos decisionales paralelos. Una medida específica que puede contribuir a dar más protagonismo al Congreso en el seguimiento y debate de temas clave de la política nacional es establecer la obligatoriedad de que los principales líderes de los partidos sean parlamentarios.
- Es conveniente emprender algunas reformas normativas dirigidas a completar las insuficiencias que no cubren los reglamentos de las dos cámaras legislativas. En particular, resulta oportuno materializar el proyecto de una Ley Orgánica del Poder Legislativo en el que está trabajando actualmente la Vicepresidencia y el Congreso, y que pretende regular con más precisión y fuerza aspectos pendientes de organización, funcionamiento y competencias de este Poder (por ejemplo, contribuiría a clarificar y delimitar sus competencias con respecto a otros órganos del Estado y potenciar el trabajo parlamentario en comisión).
- Conviene reformar el régimen de inmunidad parlamentaria en aras de reforzar el control sobre los legisladores y eliminar cualquier sospecha de trato de favor e impunidad ante la ley. La reforma de la inmunidad parlamentaria admite varias posibilidades —que pueden desarrollarse de manera individual o combinadas— como por ejemplo: i) invalidar el derecho de inmunidad para el caso de delitos flagrantes; ii) cambiar el tipo de mayoría requerida en el Congreso para decidir sobre la retirada de la inmunidad (de la mayoría actual de 2/3 a otra menos exigente); iii) establecer que sea la Corte Suprema la que decida sobre la retirada de la inmunidad a un legislador, etc.
- Es innecesario para el funcionamiento del Congreso la existencia de parlamentarios suplentes que desempeñan su trabajo en sus lugares de origen

y que reciben por ello remuneración. La única razón de ser de estos parlamentarios suplentes es reforzar la red clientelar de los partidos. Su presencia, además, no hace sino ahondar el descrédito y mala imagen de los partidos entre la ciudadanía. Por ello, se propone reformar esta figura parlamentaria, ajustándola estrictamente a su función de suplencia y limitando la remuneración al ejercicio activo de la condición de parlamentario.

Eje 2: instituciones de control político

En materia de control y rendición de cuentas ha tenido lugar una importante labor de diseño y construcción institucional, que ha permitido dotar a los poderes estatales de mecanismos institucionales de control similares a los que existen en la mayoría de democracias presidencialistas, así como introducir algunos específicos. En particular, vamos a realizar una valoración sobre algunos de los mecanismos institucionales de control político a disposición del Poder Legislativo y del Judicial. Empezando por el Legislativo, conviene destacar que a pesar de la existencia de un procedimiento parlamentario para elegir al presidente, no se dispone de un mecanismo parlamentario de destitución del presidente elegido por el Congreso o de expresión de su nivel de confianza en el Congreso. Estos procedimientos de control resultan muy efectivos para solucionar crisis gubernamentales, que, de no ser resueltas, pueden devenir en crisis de régimen. Por lo que se refiere al Poder Judicial, nuestra atención se ha dirigido al Tribunal Constitucional. La entrada en funcionamiento de esta institución es muy reciente y aunque es temprano para hacer un balance de su funcionamiento, conviene destacar dos debilidades que merman su capacidad fiscalizadora: el desconocimiento que tiene la sociedad boliviana de esta institución, y la insuficiencia del actual número de magistrados (cinco) para atender todas las causas que recibe.

A la vista de lo anterior, se plantean las siguientes prioridades de reforma institucional:

- Incorporar la moción de censura constructiva, pero estableciendo dos limitaciones: i) que la moción sólo puede dirigirse al presidente que ha sido elegido por el Congreso; ii) que se establezcan límites a su presentación durante una legislatura. La primera limitación pretende evitar la extensión de la censura al presidente que fue elegido por mayoría absoluta en la elección popular. No contemplar esta limitación significaría contravenir el espíritu del presidencialismo parlamentarizado. La segunda limitación persigue lograr un uso racional de la moción de censura constructiva durante la legislatura.
- Desarrollar medidas informativas y divulgadoras de la actividad desempeñada por el Tribunal Constitucional y realizar un estudio específico de la atención a las causas que llegan a este tribunal, a fin de determinar el número adecuado de magistrados.

Eje 3: participación y deliberación democráticas

Al margen de las instituciones y canales de participación política contemplados en la Constitución de Bolivia, se han llevado a cabo en los últimos años importantes reformas tendentes a ampliar la participación ciudadana en el ámbito local (a propósito de la Ley de Descentralización y Participación Popular). En el ámbito estatal se han llevado a cabo algunas reformas, como la introducción de audiencias públicas, cuya implementación hasta la fecha es todavía modesta y requiere un mayor impulso. Está pendiente la introducción de algunos mecanismos de participación ciudadana en el proceso político, frecuentes en las democracias actuales, tales como el referéndum, el plebiscito o la iniciativa legislativa ciudadana, y que han sido reivindicados, en los últimos años, desde sectores significativos de la sociedad boliviana.

Eje 4: sistema electoral

El sistema electoral ha sido uno de los escenarios políticos en que más se han puesto en práctica reformas institucionales. Una mirada global a estas reformas pone de manifiesto el buen rendimiento institucional logrado en términos de representatividad y legitimidad política. En particular, hay que valorar el buen rendimiento que, desde el punto de vista de representatividad, ha tenido el sistema mixto de representación de los miembros del Congreso (en unos casos elección proporcional en circunscripciones plurinominales y en otros por mayoría simple en circunscripciones uninominales): además de ampliar la representación a más sectores sociales, ha hecho más próxima la representación del Congreso a la población. Otras reformas electorales que han reforzado la representatividad que cabe destacar son la introducción de un sistema de cuotas mínimas de presencia femenina en las listas y la admisión de agrupaciones cívicas dentro de coaliciones de partidos que concurren a las elecciones. Por su parte, la legitimidad del proceso electoral y, en general, del sistema político se ha visto fortalecida gracias sobre todo al papel desempeñado por la Corte Nacional Electoral. En especial, ha contribuido a mejorar la autonomía y transparencia de las elecciones, aunque la institucionalización de este organismo aún no está completada y son necesarias —como se indicará luego— algunas reformas.

En los últimos años ha habido un intenso debate sobre los efectos de estas y otras reformas electorales, particularmente en lo que se refiere a cómo mejorar la representatividad política. Con respecto a este debate conviene tener cierta prudencia a la hora de iniciar nuevas reformas electorales: es oportuno un tiempo de espera suficiente para evaluar con rigor los efectos de las reformas electorales. Asimismo, hay que tener presente que los efectos buscados con las reformas electorales no se consiguen únicamente por la vía de la ingeniería electoral, y que es necesario prestar atención a otros elementos de la gobernanza política que inciden en dichos efectos (funcionamiento interno de los partidos, estilo y cultura política de éstos, etc.).

Habida cuenta del debate actual y del rendimiento del sistema electoral, las propuestas de reforma electoral que planteamos son las siguientes:

- Dado que una parte significativa de la población boliviana no se encuentra identificada ni en el registro civil ni el padrón electoral —con lo que se restringe su derecho de voto— es necesario emprender iniciativas a fin de corregir esta situación. La iniciativa más urgente es avanzar en la puesta en marcha de un Registro Único Nacional, que integre la información del registro civil y el padrón electoral, y bajo la responsabilidad de una única instancia administrativa (no como ocurre ahora, en que la responsabilidad recae en dos instancias diferentes): la Corte Nacional Electoral. En esta misma línea, la Corte Nacional Electoral debe fortalecer sus funciones proactivas en el acercamiento del proceso electoral al conjunto de la población.
- Otra cuestión pendiente es la debilidad de la Corte Nacional Electoral para realizar un seguimiento y una fiscalización efectiva de la propaganda electoral. Se trata concretamente de la inexistencia de ningún límite respecto a la propaganda electoral que pueden realizar los medios de comunicación privados durante las campañas electorales, de manera que éstos pueden beneficiar al partido o candidato que más les interese. Por tanto, en aras de asegurar una situación de igualdad en la competencia política conviene fijar limitaciones al uso de la propaganda electoral en los medios de comunicación privados.
- Aunque el sistema electoral ha demostrado, en general, una capacidad para integrar y representar con proporcionalidad los principales intereses de la sociedad boliviana, tiene que corregir algunos sesgos de desproporcionalidad, especialmente los siguientes: i) el hecho de que en la asignación de escaños tenga prioridad el reparto a favor de los uninominales sobre los plurinominales; ii) el hecho de que el número de votos necesarios para obtener un diputado plurinominal sea muy diferente en unos departamentos que en otros crea situaciones de infrarrepresentación y sobrerrepresentación. En relación con esto último, las dos principales alternativas que pueden discutirse son el redistribuir el número de diputados de los departamentos atendiendo a su situación demográfica o la creación de un distrito nacional único para la elección de diputados plurinominales.
- En relación con la demanda de algunos sectores sociales de extender el sistema de elección por mayoría simple en distritos uninominales al conjunto de diputados creemos que las razones que esgrimen no son suficientemente sólidas como para apoyar la reforma. En efecto, no hay evidencia de que, como plantean, los uninominales por sí solos vayan a mejorar la calidad de la representación política y, además, su presencia puede conllevar serios problemas de cohesión y fragmentación en el seno de los partidos, que obstaculicen una acción política coherente y eficaz de los mismos.

- En el marco actual de amplia desconfianza hacia los partidos, algunos sectores sociales han planteado diversas propuestas dirigidas a abrir la representación política a nuevos actores y fórmulas al margen de los partidos. Nuestra posición respecto a estas propuestas es, empero, escéptica, básicamente por dos motivos. El primero es que ampliar la presencia de candidaturas independientes pone en riesgo la gobernabilidad, entre otras razones, porque acentúa la fragmentación de la representación. El segundo motivo es que las candidaturas independientes corren, en teoría, más riesgo de estar vinculadas a intereses particulares y corporativos que los partidos (que por definición, responden a intereses más generales y cuentan con instrumentos para hacer esto efectivo).

Eje 5: partidos políticos

El balance que puede realizarse del desempeño de los partidos políticos es ambivalente. Por un lado, los partidos han cumplido, en estas dos últimas décadas, un papel clave en el sistema democrático, en tanto que canales principales de representación y fuente de poder político. Pero, por otro lado, los partidos cuentan con una posición muy debilitada en cuanto a su nivel de institucionalización democrática, que se manifiesta, entre otros aspectos, en: personalismo, caudillismo, escasa participación y democracia interna o relevancia de pautas clientelares y prebendalistas que predominan en la mayoría de los partidos. A ello se suma la elevada desafección social que reciben los actuales partidos; desafección que se expresa tanto en el ámbito propiamente actitudinal (opiniones reacias a los partidos) como en el comportamiento político (apoyo a fuerzas políticas que reclaman la eliminación del monopolio partidario de la representación política). Ahora bien, de lo anterior no debe deducirse que los partidos no estén institucionalizados; sí lo están, pero no conforme a una lógica democrática. No hay más que fijarse en que los partidos presentan en general unos niveles relativamente elevados de cohesión interna y funcionamiento disciplinado en el Congreso.

Si se examinan los partidos desde una perspectiva sistémica, esto es, si se analiza la red o el sistema de relaciones que tiene lugar entre los partidos, el déficit de institucionalización resulta evidente. El sistema de partidos de Bolivia es uno de los que cuenta con un nivel más bajo de institucionalización (atendiendo fundamentalmente a la volatilidad electoral y al arraigo social de los partidos). Esto no resulta, en principio, favorable para un marco de gobernabilidad democrática, entre otras razones, porque hace aumentar los costes de transacción política. Sin embargo, la débil institucionalización del sistema de partidos boliviano no ha derivado en fuertes crisis de gobernabilidad —como ha ocurrido en otros países latinoamericanos— gracias, sobre todo, a la lógica de pactos interpartidarios y a la relativa consistencia interna de los partidos.

Los partidos son, a nuestro entender, la clave de bóveda de la arquitectura político-institucional boliviana. Todo intento de modernización de la institucionalidad política si quiere alcanzar éxito, tiene necesariamente que afrontar la reforma y modernización de los partidos políticos. De nada sirve, por ejemplo, promover reformas electorales dirigidas

a ampliar la representatividad política o reformas dirigidas a fortalecer las funciones legislativas y de fiscalización del Congreso sin atacar las rutinas y pautas poco democráticas que predominan en muchos partidos. Concretamente y de cara a una modernización e institucionalización democrática de los partidos políticos, es imprescindible que los partidos hagan efectivas las exigencias institucionales y organizativas que fija la Ley de Partidos; particularmente en lo que se refiere al establecimiento de elecciones democráticas internas de los candidatos y dirigentes partidarios, y la transparencia en la financiación de los partidos y la gestión de sus fondos.

Eje 6: cultura política e institucionalidad informal

En el marco de los procesos de modernización y construcción de instituciones políticas democráticas se han dado algunos cambios significativos en el terreno de la cultura política de los bolivianos que refuerzan dichos procesos. Especialmente, hay que mencionar la extensión progresiva de actitudes favorables a la democracia en la mayor parte de los actores políticos. No obstante, hay importantes déficits democráticos en el ámbito de la cultura política y la institucionalidad informal que obstaculizan la ubicación del país en la senda del desarrollo. Entre otros aspectos, hay que destacar la débil interiorización y aplicación de las pautas democráticas en la mayor parte de la ciudadanía boliviana, la amplia desafección política existente, la débil cultura de legalidad o el protagonismo que siguen teniendo ciertas instituciones políticas informales de largo arraigo en Bolivia. En particular, conviene destacar la relevancia de dos grupos de instituciones informales: i) las instituciones patrimonialistas, prebendalistas y clientelares que orientan las relaciones entre los actores políticos y sus relaciones con el Estado, por ejemplo, en la constitución de pactos o coaliciones de gobierno; ii) las instituciones que establecen una representación política de carácter corporativo (opuesta a una representación de signo liberal-democrático). Estas instituciones corporativas cobran particular importancia entre las nuevas fuerzas políticas que han irrumpido en el sistema de partidos.

Habida cuenta de esta situación, urge el desarrollo de una estrategia de concienciación y formación en educación y cultura cívica, dirigida tanto a los partidos y a la clase política como a la ciudadanía en general. Esta estrategia puede incluir medidas muy diversas, tales como: cursos de capacitación a líderes políticos y sociales, elaboración de sistemas de información y conocimiento sobre el estado de la institucionalidad política, campañas de concienciación y difusión a través de medios de comunicación, etc. El desafío que tiene el país no es simplemente construir instituciones democráticas que creen condiciones para el desarrollo, sino construir también capacidades humanas para el desarrollo. No basta sólo con construir democracia, es necesario también construir demócratas.

Fuentes de información

ACE Project, *Bolivia: Reforma Electoral en América Latina*. [En línea]. <http://www.aceproject.org/main/espanol/es/esy_bo.htm>.

ALCÁNTARA, M. *Sistemas políticos de América Latina*. Madrid: Tecnos, 1999.

ALCÁNTARA, M. y FREIDENBERG, F. *Los partidos políticos en América Latina*. [En línea]. Biblioteca del Observatorio Electoral Latinoamericano. <<http://www.observatorioelectoral.org/biblioteca/?bookID=2>>.

ALMOND, G. A. y VERBA, S. *La cultura cívica. Estudio sobre la participación política democrática en cinco naciones*. Madrid: Fundación FOESSA/Euramérica, 1970.

ARBÓS, X. y GINER, S. *La gobernabilidad. Ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial*. Madrid: Siglo XXI, 1993.

BAPTISTA, M. *Breve historia contemporánea de Bolivia*. México DF: Fondo de Cultura Económica, 1996.

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. *Desarrollo, más allá de la política*, Washington D.C.: BID, 2000.

BANCO MUNDIAL, Bolivia. *Del padrino al Estado Profesional. Análisis de la situación institucional y de gobernabilidad en Bolivia*. Washington: Banco Mundial, 2000.

BARREDA, M. y COSTAFREDA, A. "La institucionalidad política paraguaya: capacidades y desafíos para la gobernabilidad democrática". *Instituciones y Desarrollo* (2002), 11, pp. 167-194.

BARREDA, M. y COSTAFREDA, A. "El sistema político". En: PRATS, J. (dir.), *Libro Blanco sobre la Reforma Institucional en Paraguay*. Asunción: IIG-PNUD, 2003, pp. 9-24.

BOBBIO, N. "La crisis de la democracia y la lección de los clásicos". En: BOBBIO, N., PONTARA, G. y VECA, S. *Crisis de la democracia*. Barcelona: Ariel, pp. 5-25.

BOIX, C. "Setting the Rules of the Game. The Choice of Electoral Systems in Advanced Democracies," *American Political Science Review* (1999), 93, pp. 609-624

CALDERON, F. (ed). *Ahora sí que sí y si no por qué. Gobernabilidad, competitividad e integración social en Bolivia*. La Paz: CEDLA-CERES, 1995.

CENTELLAS, M. *The Consolidation of Polyarchy in Bolivia, 1985-1997*. Ponencia presentada en 57th Annual Meeting of the Midwest Political Science Association. 1999. Chicago.

CONSEJO CIUDADANO PARA LA REFORMA CONSTITUCIONAL. *Anteproyecto de ley de necesidad de reforma constitucional*. La Paz: Ciclovía Comunicaciones, 2001.

CORPORACIÓN LATINOBARÓMETRO. <http://www.latinobarometro.org>

CORTE NACIONAL ELECTORAL. *Democracia y cultura política en Bolivia*. La Paz: PRONAGOB, 2001.

COSTA, J. y TORANZO, C. "Evaluación del PRI: análisis de sensibilidad política". En: *IIG. Informe de evaluación externa del Programa de Reforma Institucional (PRI)*, mimeo, 2002.

CULVER, W; FERRUFINO, A. "Diputados uninominales: la participación política en Bolivia". *Contribuciones* (2000), 1.

DAHL, R. *La democracia. Una guía para los ciudadanos*. Madrid: Taurus, 1999.

DERMIZAKY, P. "El control de constitucionalidad en Bolivia". En: *FUNDAPACC: Parlamento y democracia*. La Paz: FUNDAPACC, 2001, pp. 117-125.

EGUIGUREN, F. *Los Tribunales Constitucionales en Latinoamérica: una visión comparativa*. Buenos Aires: Fundación Konrad Adenauer-CIEDLA, 2000.

FERRUFINO, A. [a]. "Audiencias Públicas de Comisión". En: *FUNDAPACC: Parlamento y democracia*. La Paz: FUNDAPACC, 2001, pp. 53-63.

FERRUFINO, A. [b]. "Propuesta de reformas al Poder Legislativo". En: *REFORMA CONSTITUCIONAL PARA LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA. Reformas institucionales. Poder Ejecutivo, Poder Legislativo, Poder Judicial*. La Paz: Ciclovía, 2001, pp. 175-190.

FERRUFINO, A. [c]. *Reformas Institucionales-Poder Legislativo. Informe de consultoría en el marco del Programa de Reformas Constitucionales del Ministerio de Justicia-PNUD-PRONAGOB*, 2001.

FERRUFINO, A. "Los partidos políticos hacia el futuro: sus principales retos". *Opiniones y análisis*, (1998), 30.

FERRUFINO, A. y OPORTO, H. "Brigadas parlamentarias departamentales". En: *FUNDAPACC: Parlamento y democracia*. La Paz: FUNDAPACC, 2001, pp. 29-51.

FUNDACIÓN MILENIO, *Informe de Milenio sobre el acontecer político en Bolivia*. Núm. 2. La Paz: Fundación Milenio, 2000.

GAMARRA, E; MALLOY, J. "The patrimonial Dynamics of Party Politics in Bolivia". En: MAINWARING, S; SCULLY, R. (Ed) *Building Democratic Institutions. Party Systems in Latin America*. Stanford: Stanford University Press, 1995.

GARCÍA MONTERO, M. "Bolivia". En: ALCANTARA, M. y FREIDENBERG, F. (eds.) *Partidos Políticos de América Latina. Países Andinos*. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca, 2001.

GRETCHEN, H. Y LEVITSY, S. *Informal Institutions and Comparative Politics: A Research Agenda*. Paper preparado para la conferencia Informal Institutions and Politics in Latin America. Kellogg Institute for International Studies, University of Notre Dame, Abril de 2003.

HARTLYN, J. *The Struggle for Democratic Politics in the Dominican Republic*. Chapel Hill: University of North Carolina Press, 1998.

HEREDIA, R. *Gobernabilidad: una aproximación teórica*. Ponencia en el VII Congreso Internacional del CLAD, Lisboa, 2002.

JOST, S., RIVERA SANTIBAÑEZ, J.A. et al. *La Constitución Política del Estado*. Comentario crítico. La Paz, Bolivia: Ed. Konrad Adenauer Stiftung, 1998.

LAGNIKS: Red y Sistemas Latinoamericanos de Información y Conocimiento sobre Gobernabilidad. Instituto Internacional de Gobernabilidad de Cataluña.
<<http://www.lagniks.net>>

LASERNA, R [a]. "Gobernabilidad Democrática y Reforma Política en Bolivia". [En línea]. Documento de Análisis Boliviano, 2003.
<http://www.geocities.com/laserna_r/reformas.pdf>.

LASERNA, R [b]. "Cambiar el modelo...de ciudad". [En línea] Artículo de *Análisis Boliviano*, 2003.
<http://www.geocities.com/laserna_r/saqueos.html> .

LAZARTE, J. "Entre dos mundos: la cultura política y democrática en Bolivia". En: *CORTE NACIONAL ELECTORAL: Democracia y cultura política en Bolivia*. La Paz: PRONAGOB, 2001.

LAZARTE, J. "Crisis de los partidos o crisis de la política?". En: *FORO DEL DESARROLLO: La fuerza de las ideas. Perspectivas y temas para el debate sobre la Bolivia del futuro*. La Paz: Banco Mundial-FES-ILDIS-Instituto Prisma-Maestría para el Desarrollo, 2002, pp. 185-202.

LINZ, J. "Presidential or Parliamentary Democracy. Does it Make a Difference?". En: LINZ, J. y VALENZUELA, A. (eds.): *The Failure of Presidentialist Democracy*. Baltimore: The Johns Hopkins University, 1994.

MAINWARING, S. "The Surprising Resilience of Elected Governments". *Journal of Democracy* (1999), 3.

MAINWARING, S. Y SHUGART, M. "Presidencialismo y democracia en América Latina: revisión de los términos del debate". En: MAINWARING, S. y SHUGART, M (eds.): *Presidencialismo y democracia en América Latina*. Buenos Aires: Paidós, 2002.

MAINWARING, S; SCULLY, R. (Ed) *Building Democratic Institutions. Party Systems in Latin America*. Stanford: Stanford University Press, 1995.

MALLOY, J. M. y GAMARRA, E. *Revolution and Reaction: Bolivia, 1964-1985*. New Brunswick, New Jersey: Transaction Books, 1988.

MAYORGA, R. A. *Consolidación institucional: asignaturas pendientes y el desafío de la ampliación de la democracia representativa*. Paper. CEBEM, 1997.

MAYORGA, R. A. *Presidencialismo parlamentarizado y gobiernos de coalición en Bolivia*. Paper. CEBEM, 2000.

MAYORGA, R. A.[a]. *Advances and setbacks: Bolivia's democracy at the crossroads?*. Ponencia presentada en Conference on Advances and Setbacks in *the Third Wave of Democratization in Latin America*, The Helen Kellogg Institute. University of Notre Dame, 2001.

MAYORGA, R. A.[b]. *Desmontaje de la democracia. Crítica de las propuestas de reforma política del Diálogo Nacional 2000 y las tendencias antisistémicas*. La Paz: CEBEM, 2001.

MAYORGA, R. A. *Las elecciones generales de 2002 y la metamorfosis del sistema de partidos en Bolivia*. [En línea]. Documento de la Biblioteca del Observatorio Electoral Latinoamericano, 2002. <<http://www.observatorioelectoral.org/biblioteca/?bookID=19>>.

MAYNTZ, R. "Nuevos desafíos de la teoría de governance". [En línea]. *Instituciones y Desarrollo* (2000), 7. <http://www.iigov.org/revista/?p=7_02>.

NORTH, D. C. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

O'DONNELL, G. "Delegative Democracy". *Journal of Democracy*. Vol. 5 (1994), 1, pp. 55-69.

O'DONNELL, G. y SCHMITTER, P. C. "Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas". En: O'DONNELL, G, SCHMITTER, P.C. y WHITEHEAD, L.: *Transiciones desde un gobierno autoritario*. Barcelona: Paidós, 1994.

OPORTO, H. [a]. "Parlamento y Sociedad Civil: ¿Cómo superar el desencuentro?". En: *FUNDAPACC: Parlamento y democracia*. La Paz: FUNDAPACC, 2001, pp. 11-22.

OPORTO, H. [b]. "La problemática de la Institucionalidad Política: ideas y propuestas para su revitalización, reforma y consolidación". En: *FUNDAPACC: Parlamento y democracia*. La Paz: FUNDAPACC, 2001, pp. 67-87.

PAYNE, M., CARRILLO, F. y ZOVATTO, D. *Democracies in Development: Politics and Reforms in Latin America*, Washington: Banco Interamericano de Desarrollo, 2002.

PRATS, J. "D.C. North: cambio institucional, pauta de dependencia y desarrollo". [En línea]. IIG Biblioteca de Ideas Colección de Papers. (sin fecha), 45. <<http://www.iigov.org/iigov/PNUD/bibliote/papers/tema4/paper0045.htm>>.

PRATS, J. "Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano: Marco conceptual y analítico". *Instituciones y Desarrollo*. (2001), 10, pp.103-148.

PRATS, J. *Instituciones y Desarrollo en América Latina ¿Un rol para la ética?* [En línea]. Biblioteca Digital de la Iniciativa Interamericana de Capital Social, Ética y Desarrollo del BID (2002). <http://www.iadb.org/etica/documentos/dc_pra_insti.htm>.

PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO [a]. *Informe sobre Desarrollo Humano 2002. Profundizar la democracia en un mundo fragmentado*. [En línea]. Nueva York: Mundi-Prensa, 2002. <http://www.undp.org/currentHDR_S/>.

PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO [b]. *Informe sobre Desarrollo Humano en Bolivia 2002*. [En línea]. La Paz: Molina & Asociados. <<http://idh.pnud.bo/Informes/2002/index.html>>.

SARTORI, G. *Partidos y Sistemas de partidos*. Madrid: Alianza Editorial, 1999.

SANTISO, C. "Nuevos tiempos, viejas manías. Gobernabilidad democrática y reformas económicas en la Argentina". *Pensar Hacer* (2001), 2, pp. 81-108.

SCHIAVON, J.A. *Base de datos sobre número efectivo de partidos*. [En línea]. http://www.cide.edu/investigadores/jorge_schiavon/parties_in_lower_house.htm

SELLIGSON, M.A. *Auditoria de la Democracia: Bolivia, 2002*. La Paz: Universidad Católica Boliviana, 2003.

SEN, A. *El desarrollo como libertad*, Barcelona: Paidós, 2000.

TAAGEPERA, R. "How Electoral systems Matter for Democratization", *Democratization* (1998),3.

TORANZO, C. "Introducción". En: *CORTE NACIONAL ELECTORAL. Democracia y cultura política en Bolivia*. La Paz: PRONAGOB, 2001.

TSEBELIS, G. *Nested Games: Rational Choice in Comparative Politics*. Berkeley, California: University of California Press, 1990.

VALLES, J.M. “La reforma dels sistemes electorals: disseny racional o carambola política?”. *Àmbits de Política i Societat*, (2000), 14.

VILLA DE PRADO, R. “El futuro de los partidos políticos en Bolivia”. Ponencia presentada al Encuentro de las Ciencias humanas y Sociales El Aleph. Entre dos milenios. UNESCO-UPSA, 2000.

WHITEHEAD, L. “La democratización frustrada de Bolivia, 1977-1980”. En: O’DONNELL, G, SCHMITTER, P.C. y WHITEHEAD, L.: *Transiciones desde un gobierno autoritario*. Barcelona: Paidós, 1994.

WHITEHEAD, L. [a] “The Emergence of Democracy in Bolivia”. En: CRABTREE, J. y WHITEHEAD, L.: *Towards Democratic Viability. The Bolivian Experience*. London: Palgrave, 2001.

WHITEHEAD, L. [b]. “Bolivia and the Viability of Democracy”. *Journal of Democracy*. Vol. 12, (2001), pp. 6-16.

ZEGADA, M. T. “Visión de la Democracia Boliviana y sus Perspectivas”. En: *FUNDEMOS, Fuerzas Armadas y Policía en la Democracia Boliviana*. La Paz: Garza Azul, 2003, pp. 11-43.



