
Presidencialismo parlamentarizado y gobiernos de coalición en Bolivia

René Antonio Mayorga *

Introducción

Presidencialismo y democracia han constituido para los críticos del presidencialismo en América Latina una relación predominantemente negativa y preñada de conflictos: casi se podría decir una relación matrimonial de equilibrios muy precarios e inestables. Distintas variantes y ciertos itinerarios recientes del presidencialismo como sistema de gobierno no parecen haber establecido el marco institucional adecuado para el desarrollo de la democracia representativa, y menos aún para la creación de condiciones razonables de gobernabilidad. El máximo crítico del presidencialismo, Juan Linz (1994: 6-22), y otros académicos como Stepan y Lijparht, observaron que los problemas fundamentales de este sistema de gobierno son los que enunciaremos a continuación.

1 La legitimidad democrática dual debido a la cual tanto el presidente como el Parlamento plantean exigencias competitivas y conflictivas de legitimidad, especialmente cuando el presidente no goza de una mayoría parlamentaria y surgen obstáculos insalvables para la aprobación de leyes y políticas públicas. En tales circunstancias, Linz se pregunta: “¿quién está más legitimado para hablar en nombre del pueblo: el presidente o la mayoría en el Congreso que se opone a su política?”. El problema radica pues no sólo en esta confrontación de legitimidades, sino en el hecho de que no hay principios ni mecanismos democráticos que la resuelvan.

* Centro Boliviano de Estudios Multidisciplinarios (CEBEM), La Paz. Universidad de San Simón, Cochabamba.

2 La rigidez del presidencialismo (es decir, el mandato fijo) deviene un problema serio porque, en vez de ofrecer la ventaja de asegurar la estabilidad del gobierno, no permite el cambio del poder ejecutivo en situaciones de crisis gubernamentales. El presidencialismo no tiene mecanismos constitucionales que hagan posible adecuarse a situaciones cambiantes y difíciles, mecanismos que sí posee un sistema parlamentario en el voto de censura constructivo, la disolución del parlamento y la convocatoria de elecciones adelantadas.

3 El presidencialismo introduce un fuerte elemento de juego de suma-cero, el cual conduce a un resultado que favorece a un ganador que lo gana todo. En efecto, al conquistar el poder, el ganador se lo lleva todo: el poder ejecutivo, el control de la administración estatal y de las agencias paraestatales, etcétera. Por el contrario, un sistema parlamentario supone compartir el poder y formar coaliciones.

4 Como encarnación de la voluntad popular, el presidente tiende a gobernar de acuerdo a un estilo de superioridad frente a los actores políticos y las otras instituciones del estado, muchas veces en total desproporción con la mayoría limitada del electorado que lo eligió. La política presidencial es menos tolerante con la oposición y menos propicia a los acuerdos; es una política del culto a la personalidad presidencial basada en una forma personalista de “presidencia plebiscitaria” que concentra el poder en el presidente debilitando a las otras instituciones del estado y a los partidos políticos¹.

5 En sistemas presidencialistas que no admiten la reelección, no hay manera de hacer responsable a un presidente en ejercicio por sus políticas. No puede ser castigado por los votantes mediante la derrota electoral ni tampoco puede ser recompensado por el éxito. Como dice Linz, “Un presidente que no puede ser reelegido, no es ‘responsable’” (1994).

6 Finalmente, el sistema presidencialista plantea el problema de que los *outsiders* de la política tienen mayor probabilidad de conquistar el poder ejecutivo sin soportes partidarios ni experiencia política. Esto produce efectos desestabilizadores, puesto que los *outsiders* tienden a políticas anti-institucionales y populistas (Mayorga, 1995).

Con el trasfondo del enfoque crítico de Linz sobre el presidencialismo², estas reflexiones abordan dos temas centrales: el tipo *sui generis* de presidencialismo que se ha plasmado en Bolivia, es decir, los rasgos estructurales del sistema de gobierno de presidencialismo parlamentarizado, y las consecuencias e implicaciones que ha tenido el desarrollo de este sistema de gobierno para la democracia representativa y la forma específica que ha asumido. De esta manera, el ensayo expone algunas ideas para esbozar la cuestión de cómo el presidencialismo boliviano ha permitido resolver algunos problemas intrínsecos de este sistema de gobierno y en qué manera ha elaborado algunas soluciones interesantes que escapan al bulto de la crítica de Linz, reconocidas además de manera explícita por él (Linz 1994: 38-39).

En este contexto, la cuestión fundamental que me propongo analizar es en qué medida el presidencialismo parlamentarizado ha moldeado, impulsado o afectado el marco institucional de la democracia. O dicho de otra forma, cuáles han sido los efectos concretos que este sistema de gobierno ha ejercido sobre la forma o tipo explícito de democracia política que se ha ido perfilando institucionalmente en Bolivia. En definitiva, se trata de examinar cuáles han sido y cómo han sido las relaciones entre presidencialismo y democracia en el caso boliviano.

Cuatro son las dimensiones analíticas que, a mi criterio, se deben considerar para determinar de la manera más clara y rigurosa posible las características del tipo de presidencialismo imperante en Bolivia:

- 1 los poderes constitucionales y partidarios del presidente de la República;
- 2 la formación de gobiernos mayoritarios por coaliciones interpartidarias postelectorales, sus consecuencias sobre las relaciones entre el poder ejecutivo y el legislativo, y sus implicaciones en términos de gobernabilidad y mecanismos de decisión;
- 3 las tendencias del sistema multipartidista moderado y sus efectos sobre el sistema de gobierno;
- 4 la influencia del sistema electoral de representación proporcional y elección congresal del presidente tanto sobre el sistema de gobierno como sobre el sistema multipartidista.

En Bolivia el sistema presidencialista y la democracia han creado una relación de influencias recíprocas y una combinación institucional específica entre sistema de gobierno, sistema de partidos y sistema electoral, que es imprescindible descifrar. Mi tesis principal es que, en el contexto latinoamericano, la experiencia democrática de Bolivia se ha destacado por haber establecido mecanismos y vías para resolver algunos de los problemas fundamentales de los regímenes presidencialistas: los *impasses* entre el poder ejecutivo y el legislativo, el inmovilismo institucional, y particularmente los gobiernos minoritarios.

El problema central de los presidencialismos en América Latina, incluso de aquellos basados en sistemas bipartidistas, ha sido el gobierno dividido, es decir, el gobierno minoritario acosado por una fuerte oposición parlamentaria y bloqueado en su capacidad de gobernar. Buena parte de los sistemas presidencialistas de América Latina han tenido que lidiar con el serio problema de la fragmentación de estructuras multipartidistas con sistemas de representación proporcional. En efecto, se ha hecho evidente que la “difícil ecuación” entre el presidencialismo, los sistemas multipartidistas fragmentados y el sistema de representación proporcional ha sido una fuente permanente de conflictos políticos que han comprometido el funcionamiento y la eficacia de los gobiernos, afectando las perspectivas de institucionalización de la democracia representativa (Mainwaring, 1990: 4).

En especial, los regímenes presidencialistas con sistemas multipartidistas han funcionado precariamente. Las razones fundamentales han sido en primer lugar que la fragmentación de los sistemas de partidos poco estructurados y la dispersión de la votación han provocado presidentes minoritarios (aún con la segunda vuelta electoral); y en segundo lugar que la estructura y el funcionamiento de estos regímenes han sido rígidos y con débil o nula capacidad para superar constitucionalmente las crisis de gobierno, que se transforman fácilmente en crisis de estado.

Como lo demuestra la experiencia de los pocos casos de regímenes presidencialistas estables (Costa Rica, Venezuela hasta 1992), los requisitos “necesarios” para el funcionamiento del presidencialismo han sido la mayoría indivisa, un sistema bipartidista, y un sistema de partidos disciplinados en el caso de que las otras condiciones fallen, o indisciplinados, como es el caso de Estados Unidos, donde la mayoría indivisa ya no se produce desde 1954 y los presidentes elegidos se enfrentan normalmente a una oposición parlamentaria.

En el último medio siglo, en cambio, en la abrumadora mayoría de los países de América Latina no se han dado estas condiciones necesarias para el presidencialismo. Sólo tres países democráticos –Venezuela, Costa Rica y Argentina– han tenido sistemas razonables de bipartidismo, y Venezuela sufrió en la década de los noventa un franco proceso de descomposición histórica del sistema de partidos. Uruguay ha pasado a ser un sistema multipartidista, y Colombia posee un sistema bipartidista fragmentado por facciones y jefes regionales. Venezuela experimentó tres veces presidentes minoritarios (1968-1972, 1978-1982, 1995-1999), mientras que Argentina, desde la recuperación de la democracia en 1983, ha tenido gobiernos con minoría en la Cámara de Senadores e incluso en la Cámara de Diputados. Costa Rica ha sido un sistema bipartidista estable, pues los partidos de la Liberación Nacional y de la Unidad Social Cristiana son los que han concentrado más del 95% de la votación, produciéndose claras mayorías.

El presidencialismo parlamentarizado

En términos políticos, el sistema presidencialista boliviano no ha llamado mucho la atención y es considerado generalmente como un caso extraño y anómalo. En ambos casos, con pocas excepciones, ha sido ampliamente ignorado o mal interpretado en el análisis contemporáneo de la democracia y el presidencialismo en América Latina. Siempre que se refieren a Bolivia, la mayoría de los politólogos que han participado en el debate sobre presidencialismo y parlamentarismo han tenido dificultades al tratar de definir su sistema presidencialista. Sartori, para quien Bolivia es todavía un caso de inestabilidad “altamente vulnerable al quiebre”, estima que su sistema político, al practicar la elección parlamentaria del presidente entre los tres candidatos que han obtenido la mayoría de votos, ha

sido “un caso discutible parecido a la elección directa” (Sartori, 1994[a]: 107). Lijphart piensa a Bolivia como un “caso problemático”, pues “los poderes de selección del congreso están severamente afectados por la elección popular precedente” (Lijphart, 1994: 94). Scott Mainwaring, por su parte, tiene razón al definir este presidencialismo como “el más inusual” en la América Latina contemporánea, pero comete un desliz al caracterizarlo como un “un sistema alternante” (Mainwaring, 1990: 4-5).

Existen en este ámbito de discusión dos notables excepciones. Shugart y Carey destacan positivamente el hecho de que el sistema boliviano “combina las coaliciones del parlamentarismo multipartidario y la estabilidad del ejecutivo en el parlamentarismo unipartidista o en el (verdadero) presidencialismo”. Así, ellos atribuyen el éxito de la política económica desde 1985 a las coaliciones interpartidarias que subyacen a los gobiernos democráticos, considerándola como una importante lección a extraer del caso boliviano. Sin embargo, al conceptualizar el sistema de gobierno, junto con el de Suiza, como un “régimen independiente del legislativo”, ellos ponen el acento sobre todo en el rasgo de un gobierno no dependiente y no responsable ante el parlamento (Shugart y Carey, 1992: 84-85, 161).

Por el contrario, Juan Linz pone explícitamente un fuerte énfasis en los rasgos parlamentarios del sistema de gobierno boliviano: “En una situación política básicamente tan incongruente con un sistema presidencial ideal, la política boliviana ha estado funcionando en muchas maneras como si fuera parlamentaria –con pactos (como el Pacto por la Democracia), con gobiernos multipartidarios (...), pero sin muchas de las características de un sistema parlamentario” (Linz, 1994: 37-38). El concepto de presidencialismo parlamentarizado fue introducido por Juan Linz de modo específico para definir el objetivo esencial de una importante propuesta de reforma constitucional destinada a fortalecer los rasgos parlamentaristas del sistema de gobierno boliviano³. De acuerdo a Linz, el modelo de presidencialismo parlamentarizado se inserta en una propuesta de cambio de régimen cuyo objetivo fundamental es reducir “los riesgos y costos de presidencias ‘minoritarias’” y solucionar “la ‘rigidez’ del mandato presidencial y el riesgo de ingobernabilidad haciendo posible el voto de censura constructivo en el caso de presidentes minoritarios, y que una mayoría calificada del Congreso devuelva el poder al electorado en caso de un impasse total con elecciones presidenciales y parlamentarias”. Linz considera este modelo como “parlamentarismo alternativo” para corregir los *impasses* generados por el presidencialismo (Linz, 1994: 86).

Sin embargo, yo utilizo el término con una significación distinta. A diferencia de Linz, para quien la clave del presidencialismo parlamentarizado reside en el establecimiento del mecanismo del voto de censura constructivo, yo sostengo que el presidencialismo parlamentarizado se basa en la lógica de coaliciones interpartidarias y en la elección congresal del presidente, y que esta lógica vigente define de manera positiva la estructura y el funcionamiento del actual sistema de

gobierno boliviano. De hecho, el principio de los pactos y las coaliciones ha sido institucionalizado fuertemente en el comportamiento político de los partidos y de las élites políticas, aunque no ha sido formalmente incorporado a la Constitución política del estado. Definirlo entonces como presidencialismo parlamentarizado constituye una ventaja conceptual frente a otras caracterizaciones menos precisas como presidencialismo híbrido, atenuado o mixto (Gamarra, 1992; Mayorga, 1992[b]). El término denota entonces los rasgos preponderantes del sistema de gobierno y pone de relieve sus connotaciones importantes; por el contrario, hablar de presidencialismo híbrido significa soslayar lo sustancial y poner el énfasis en la mezcla, eludiendo la tarea conceptual de explicitar en qué consiste precisamente la mezcla o la hibridez del sistema.

¿Pero de qué manera ha estado funcionando el sistema presidencialista boliviano como si efectivamente fuera parlamentario y rompiendo con sus variantes específicas la lógica sistémica predominante del presidencialismo puro? Una respuesta consistente a esta cuestión debiera tomar en cuenta que el viraje institucional fundamental del presidencialismo boliviano reside en un cambio de un régimen bajo gobiernos divididos y minoritarios, a otro de presidencialismo parlamentarizado basado en coaliciones parlamentarias que hacen posible la formación de gobiernos mayoritarios.

Mi tesis central es que los pactos políticos interpartidarios, que han conducido a la formación de gobiernos de coalición, se han constituido en los mecanismos fundamentales del sistema de gobierno en Bolivia, cuya lógica es en este sentido parlamentaria, y por lo tanto el fruto de un peculiar mestizaje de estructuras básicas del régimen presidencialista con mecanismos parlamentaristas. El sistema de gobierno es presidencialista en razón de que el presidente como jefe de estado y gobierno está sujeto a un mandato fijo y, aunque es elegido por el Congreso, no depende de la confianza congresal. Sin embargo, el rol del parlamento ha pasado a ser protagónico porque es tanto la fuente de origen como la institución que legitima constitucionalmente a los gobiernos democráticos. Aunque una vez elegido no puede ser destituido por el parlamento, ni su mandato descansa en la ratificación del voto de confianza parlamentario, el presidente no tiene en este sistema gubernamental una legitimidad independiente de la legitimidad congresal, ni tampoco su capacidad de gobierno es independiente de la mayoría parlamentaria que lo ha elegido.

No obstante, el adjetivo “parlamentarizado” atribuido al sistema es pertinente porque el presidente es elegido por el Congreso con opciones propias no restringidas al ganador por mayoría relativa (el *cut-off point*, según Sartori) sobre la base de una mayoría parlamentaria –construida postelectoralmente en negociaciones interpartidarias– que asegura el apoyo parlamentario a la gestión del presidente y, de esta manera, la compatibilidad entre el poder ejecutivo y el legislativo. Por lo tanto, el resorte principal de este sistema de gobierno no se distingue

del principio dinámico de los regímenes parlamentarios, es decir, de la política de coaliciones (Laver y Schofield, 1991:1-14).

Esta política responde a la lógica de un *nested game*, es decir, a un doble juego intercalado bajo una doble racionalidad de la competencia electoral. En Bolivia, como en otros países, los partidos aspiran a maximizar sus porcentajes de votos, pero lo hacen con la expectativa de que la votación no es la fase decisiva, sino más bien una etapa preliminar que marca las posiciones de los partidos para entrar a la escena definitiva de las negociaciones postelectorales que determinan cuál partido logra establecer una coalición mayoritaria en el Congreso para acceder a la formación del gobierno. Este patrón predominante ha permitido la armonización de la mayoría congresal y del poder ejecutivo fortaleciendo la estabilidad gubernamental. De esta manera, el artículo 90 de la Constitución Política del estado, que es el elemento clave del sistema de elección presidencial, ha proporcionado el mecanismo normal para la elección parlamentaria del presidente de la República. No prescribe disposiciones específicas acerca de los pactos políticos, pero su principal requisito –que el presidente sea elegido por el Congreso cuando ningún candidato ha obtenido directamente la mayoría absoluta por el voto popular– crea un escenario institucional adecuado para la concertación y la creación de coaliciones entre los partidos.

El surgimiento de este sistema de gobierno descansa, por cierto, en el arreglo institucional del crucial artículo 90 de la Constitución, que establece que el congreso elegirá al presidente por mayoría absoluta entre los dos candidatos más votados a partir de la reforma constitucional de 1994 (hasta entonces entre los tres candidatos más votados) cuando ninguno de los candidatos a la presidencia haya obtenido la mayoría absoluta de los votos⁴. Esta disposición constitucional establecida originalmente por la Constitución de 1839 fue aplicada dos veces a fines del siglo XIX y también dos veces en la década del cuarenta del siglo XX, de la misma manera que en Chile hasta 1970; es decir, respetando la mayoría relativa del candidato ganador. Sin embargo, como nunca antes en la historia política del país, este artículo fue consistentemente aplicado desde la transición a la democracia en 1979, y se ha constituido en el principio fundamental de la elección de los presidentes de la República. La emergencia del presidencialismo parlamentarizado fue, paradójicamente, un resultado imprevisto y no el producto de una ingeniería institucional. Cuando Paz Estenssoro fue elegido presidente por una mayoría parlamentaria en agosto de 1985, aunque era el segundo candidato con el 26% de los votos, el principal objetivo de los partidos que lo eligieron, además del MNR (el MIR y pequeños partidos de la izquierda) no fue obviamente reforzar el poder constitucional del Congreso para elegir al presidente marginando la “voluntad del pueblo” que se había expresado en la mayoría relativa del 28% otorgada a Banzer en las elecciones. Se cruzaron dos objetivos inmediatos: para el MNR conquistar el poder aprovechando el mecanismo constitucional, y para los partidos opuestos a ADN impedir que Banzer, un ex-dictador militar, fuera legitimado como presi-

dente constitucional, prefiriendo a Paz Estenssoro como la mayor figura política de la época de la Revolución Nacional. De cualquier manera, la elección de Banzer estuvo bloqueada por el hecho de que él no pudo construir una mayoría parlamentaria suficiente que le diera el derecho a gobernar el país.

La aceptación de este mecanismo congresal de elección de los presidentes por la sociedad e incluso por los políticos fue gradual y difícil, en un proceso bastante complicado. Los partidos inicialmente perdedores, e incluso el Acuerdo Patriótico (AP), estaban en desacuerdo después de la elección de Paz Zamora en 1989. Tanto el MNR como el AP hicieron en 1990 y 1991 el intento de sustituir el artículo 90 –el eje del sistema electoral– proponiendo el sistema de doble vuelta o la fórmula de pluralidad. Pero la ironía de la historia es que el presidencialismo parlamentarizado se impuso sin ajustes constitucionales previos y como una consecuencia inevitable del desacuerdo entre los partidos en relación a la reforma electoral (Mayorga, 1994[b]). Las razones de fondo de todo esto radican en dos procesos estructurales conectados íntimamente: en primer lugar, en ningún proceso electoral desde las primeras elecciones legítimas de 1979 el electorado ha permitido mayorías absolutas; en segundo lugar, los resultados electorales estuvieron determinados por los rasgos estructurales del sistema multipartidista boliviano, que no ha estado dominado por un partido hegemónico, capaz de alcanzar mayorías absolutas. En efecto, el predominio de mayorías relativas en las elecciones presidenciales y parlamentarias que ha generado el sistema de partidos desde la restauración de la democracia ha colocado a los liderazgos políticos y al Parlamento, a través de la Constitución Política del estado y el sistema electoral, en la situación privilegiada de decidir la elección del presidente de la República en la arena congresal.

La Constitución Política del estado ha devenido el paraguas institucional para la formación de coaliciones interpartidarias tanto parlamentarias como gubernamentales. La pauta de las negociaciones y acuerdos se ha ido abriendo paso cada vez más, a fuerza de tener que evitar el riesgo de caer en la destrucción política del todo o nada que hundió al primer gobierno constitucional de Siles Zuazo entre 1982 y 1985. Dadas las tendencias centrípetas e integradoras del sistema multipartidista y el tipo de elección presidencial, todos los partidos con representación parlamentaria relevante desde 1989 –incluso partidos pequeños– se han convertido prácticamente en miembros potenciales de pactos gubernamentales. Esto implica que el sistema de partidos y el sistema electoral han sido capaces de proporcionar a los actores políticos incentivos y compensaciones que los indujeron a reforzar las reglas del juego imperantes. El juego político no conoce ni ganadores ni perdedores absolutos, y los márgenes para llegar a acuerdos para la formación de gobiernos se han ampliado en virtud de la desaparición de los antagonismos ideológicos del pasado y del consenso básico construido en torno a la democracia representativa y a la economía de mercado.

Estos rasgos constituyen, en efecto, la originalidad del sistema de gobierno boliviano respecto a otros presidencialismos latinoamericanos. En virtud de este sistema se ha logrado superar el problema básico del presidencialismo, especialmente de los presidencialismos insertos en sistemas multipartidistas –el gobierno minoritario enfrentado a una mayoría parlamentaria adversa–, y por tanto el problema de la confrontación entre ejecutivo y legislativo y sus derivaciones, como el inmovilismo, la parálisis institucional y la ingobernabilidad.

Funcionando entonces en el contexto de un sistema multipartidista moderado de cuatro a cinco partidos relevantes y fuertes tendencias centripetas, el presidencialismo parlamentarizado se asienta en las fuertes competencias constitucionales del Parlamento, que hacen que el presidencialismo boliviano sea un régimen que, atenuado por dimensiones parlamentaristas, se constituye en una desviación sustancial del presidencialismo puro. Parafraseando a Sartori, se podría decir que el presidencialismo boliviano ha funcionado mejor cuanto menos presidencialista ha sido, refutando así la tesis de Lijphart de que el sistema presidencialista es *per se* “hostil al tipo de compromisos y pactos consociativos que pueden ser necesarios en procesos de democratización y durante períodos de crisis, en tanto que la naturaleza colegial de los ejecutivos parlamentarios los hace más apropiados a tales pactos” (1994: 97)⁵.

Las relaciones entre el poder ejecutivo y el Parlamento

¿Cómo están definidas en este sistema de gobierno las atribuciones constitucionales del congreso y del presidente, y las relaciones entre ellos? Las atribuciones de tipo parlamentarista más importantes del congreso son:

- elegir al presidente de la República en el caso de que ningún candidato haya alcanzado la mayoría absoluta en las elecciones directas;
- elegir por mayoría calificada de dos tercios de los votos a los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, del Tribunal Constitucional, a los miembros del Concejo de la Judicatura, al Fiscal General, al Defensor del Pueblo, al Contralor General y a los vocales de la Corte Nacional Electoral;
- censurar a los ministros de estado;
- adoptar el Presupuesto General de la Nación e intervenir en decisiones sobre política internacional, convenios y acuerdos económicos internacionales; y
- anular vetos presidenciales a leyes sancionadas por iniciativa legislativa.

Por su parte, los poderes conferidos constitucionalmente al presidente de la República en cuanto jefe de estado y de gobierno son:

- definir las orientaciones de la política gubernamental;

- nombrar el gabinete ministerial;
- adoptar iniciativas en materia de legislación, aunque no de modo exclusivo;
- vetar leyes propiciadas por el poder legislativo (veto global), y
- designar a los comandantes de las Fuerzas Armadas.

Estas atribuciones constitucionales del presidente no son peculiarmente fuertes, y suponen dos restricciones importantes: el presidente no posee poderes proactivos –como por ejemplo, el poder exclusivo de iniciativa legislativa–, como se observa en otras constituciones en América Latina –aunque en los hechos la iniciativa legislativa sea del poder ejecutivo–, ni tampoco le está permitido apelar al “decretismo”, vale decir, al recurso de gobernar por decreto en el caso de no tener o perder la mayoría parlamentaria, o de solicitar poderes extraordinarios o de emergencia. Es decir, el jefe del poder ejecutivo no tiene poderes especiales –excepto el de dictar estado de sitio, que debe ser a su vez ratificado por el Parlamento– para gobernar prescindiendo de éste. En efecto, en términos constitucionales, el poder presidencial en Bolivia es comparativamente mucho más débil respecto a otras constituciones en América Latina, como la de Brasil (Mainwaring y Shugart, 1997[b]: 1-11, 440-460).

Por supuesto, es indispensable distinguir los poderes formales concedidos por la constitución y los poderes reales o “metaconstitucionales” del presidente para entender de modo adecuado cuáles han sido las características del poder presidencial, las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo, y los problemas institucionales planteados por el funcionamiento fáctico del sistema de gobierno en un contexto de pactos políticos y coaliciones interpartidarias (Mainwaring y Shugart, 1997[b]: 40-41). Si nos atenemos –en el plano normativo– a la definición constitucional de los roles de ambos poderes del estado, la independencia y la coordinación son los principios conductores de la relación entre ambos. Sin embargo, el presidencialismo parlamentarizado ha redefinido efectivamente el funcionamiento real de los poderes del estado, y particularmente el principio de autonomía institucional. La formación del poder ejecutivo sobre la base de coaliciones interpartidarias ha permitido mayorías parlamentarias a los gobiernos democráticos, y ha impuesto a la política una lógica de tipo parlamentaria muy distinta, estableciendo un nexo necesario y esencial, que no existía antes, entre el poder ejecutivo y el Congreso a través de la mayoría parlamentaria gubernamental.

En virtud de esta peculiar relación, que es la que predomina en los sistemas parlamentaristas bipartidistas y multipartidistas, el rol y la responsabilidad política fundamentales de la mayoría parlamentaria son apoyar al gobierno y asegurar la viabilidad de la política diseñada por el poder ejecutivo en materia de legislación. Como en varios regímenes parlamentarios europeos, en el parlamento boliviano las mayorías partidarias, que en los gobiernos desde 1985 han observado una gran disciplina partidaria, responden a la función principal de sustentar en el Congreso la política del poder ejecutivo (Sartori, 1994[b]).

Siendo entonces indudable que el Parlamento boliviano ha empezado a ser una arena fundamental de decisiones estatales, ha surgido sin embargo una paradoja que es inherente a los gobiernos en sistemas parlamentaristas: las mayorías parlamentarias obedecen a las estrategias de los partidos gobernantes, resultando de esto no una supremacía parlamentaria, sino un predominio del poder ejecutivo sobre el Parlamento y, en el caso boliviano, un reforzamiento del poder presidencial. Sartori ha llamado la atención sobre esta paradoja radical como una dimensión constitutiva de los sistemas parlamentarios, que es también la paradoja del sistema boliviano: el gobierno parlamentario, afirma él, funciona cuando el Parlamento no gobierna y cuando está en los hechos “amordazado”. Por lo tanto, el gobierno parlamentario no encierra el supuesto principio de la soberanía del Parlamento. En la práctica, el gobierno funciona mejor cuanto menos parlamentario es (Sartori 1994[b]: 109-110). En Bolivia, sólo a través de la supremacía del poder ejecutivo sobre el Parlamento pudo establecerse la condición básica de gobernabilidad para superar el obstruccionismo parlamentario y lograr que los presidentes desarrollasen la capacidad de iniciativa legislativa. No es pues de extrañar que la legislación de los últimos gobiernos constitucionales se haya iniciado casi siempre en el poder ejecutivo.

Si esto es así, es imposible concebir en nuestro sistema gubernamental la autonomía institucional del Congreso como independencia frente al poder ejecutivo, que puede existir y de hecho ha existido en el sistema presidencial norteamericano cuando el partido de gobierno ocupa la presidencia y el partido opositor domina el Congreso (el caso del gobierno de Clinton desde noviembre de 1994). El mismo principio de coordinación sería inaplicable si no hubiera relaciones no sólo de interacción sino también de interpenetración entre los poderes ejecutivo y parlamentario, particularmente en las funciones legislativas. Si nos atenemos a la Constitución, la autonomía se refiere en todo caso a que determinadas funciones constitucionales son privativas y exclusivas en un estado constitucional definido por la separación de poderes. El poder ejecutivo no puede adoptar o derogar leyes ni administrar justicia; el Parlamento no puede adoptar decisiones relativas a la administración del estado ni aplicar las leyes. El problema no es la supuesta falta de independencia institucional. Que el poder ejecutivo quiera imponer sus objetivos al Congreso mediante su mayoría parlamentaria es una tendencia natural. El problema radica más bien en las modalidades de relación predominantes, que han sido de supeditación muchas veces obsecuente de la mayoría parlamentaria al gobierno, en la ausencia de discusión interpartidaria y en la tendencia de la oposición a jugar un rol predominantemente obstructivo.

Las implicaciones de este fenómeno de interacción complementaria y no de obstrucción respecto al rol del parlamento han sido, a nuestro criterio, las siguientes:

- reforzar las funciones del parlamento, sobre todo al ejercer la atribución constitucional de elegir a los presidentes de la República;

- contribuir al ejercicio del poder gubernamental y crear condiciones de gobernabilidad a través de una fusión o interpenetración real de los mecanismos de decisión del poder ejecutivo y del Parlamento;
- superar los conflictos típicos del presidencialismo en sistemas multipartidistas fragmentados: el bloqueo entre el poder ejecutivo y el Parlamento, el inmovilismo, la tendencia del poder ejecutivo a marginar al Parlamento y a gobernar por decreto.

Pero según el enfoque de los partidos que han estado en la oposición, el sistema de gobierno vigente habría atentado contra la autonomía del Parlamento y la coordinación de los poderes del estado previstas por la Constitución. Se habría creado un modelo de relación entre ambos poderes altamente negativo para el Parlamento, cuyos rasgos salientes serían:

- la subordinación del Parlamento al poder ejecutivo, exacerbando así el poder presidencial;
- la degradación de la autonomía parlamentaria;
- la sujeción del trabajo parlamentario a las decisiones tomadas por las cúpulas partidarias que no forman parte del parlamento; y
- la adopción de decisiones políticas, obligatorias para las bancadas partidarias en el Parlamento, en un ámbito extraparlamentario.

Muchos enfrentamientos entre la coalición gubernamental y los partidos de la oposición en los gobiernos constitucionales de Paz Zamora (1989-1993) y Sánchez de Lozada (1993-1997) se produjeron precisamente por divergencias sobre las relaciones institucionales entre la mayoría gubernamental y la oposición parlamentaria, y el rol que ambas debían jugar en el trabajo legislativo. Mientras dirigentes de la oposición sostenían que el Congreso se había convertido en “correa de transmisión” y “sucursal” del poder ejecutivo, personajes del gobierno afirmaban que había cumplido con su responsabilidad institucional de apoyarlo y validar sus iniciativas. Estas dos posiciones resumen a cabalidad las contradictorias percepciones que predominaban en el gobierno y la oposición sobre el rol del Congreso y las relaciones entre éste y el poder ejecutivo. Para los unos, la independencia y el equilibrio de poderes fueron alterados sustantivamente debido a la intervención del gobierno y su predominio en las labores del Congreso imponiendo una “dictadura democrática”; para los otros, el Parlamento no sólo mantuvo este equilibrio garantizando una interacción de complementariedad entre los poderes ejecutivo y legislativo, sino que contribuyó así decisivamente a la gobernabilidad del país.

En este contexto, se produjo en el gobierno constitucional de Sánchez de Lozada (1993-1997) una política opositora cuya preocupación principal fue poner en cuestión la legitimidad del gobierno mediante varios recursos como:

- la política de obstrucción a toda costa –el filibusterismo– bajo la premisa electoralista de corto plazo de que denunciar al adversario y a su política gubernamental, y desnudar sus errores reales o imaginarios, era la mejor vía para recuperar terreno político y reconquistar el poder;
- el desconocimiento del principio de mayoría absoluta –desvirtuado como “rodillo parlamentario”– y la apelación al principio del consenso como instrumento de chantaje y sometimiento de la mayoría parlamentaria a las posiciones de la minoría;
- la apelación a acciones directas extraparlamentarias para presionar al Congreso desvirtuando las instituciones de la democracia y el rol democrático de la oposición; y
- una lógica antiinstitucional –apoyada en una visión de democracia plebiscitaria– que exigía la “consulta permanente” al pueblo para justificar la aprobación de las leyes planteando una contradicción permanente entre legitimidad y legalidad.

De acuerdo a esta política de la oposición, la legitimidad de un gobierno democrático no está sustentada en estructuras y procesos institucionales como los partidos y las elecciones, sino en la expresión directa de la voluntad popular mediante el “plebiscito permanente” al margen de los mecanismos democráticos de representación. Al contraponer con este argumento la supuesta falta de legitimidad democrática del gobierno y la legalidad de sus políticas y decisiones, la oposición puso peligrosamente en cuestión la legitimidad misma de la democracia representativa boliviana⁶.

Sin embargo, no se puede ignorar que la política de la oposición fue estimulada por ciertas prácticas adoptadas por el partido principal de la coalición gobernante (el MNR) que no contribuyeron a que el Congreso ejerciera adecuadamente sus funciones constitucionales. Como hemos visto, persistieron una lógica de confrontación entre mayoría y minoría parlamentarias, y una concepción de la oposición que llevó a concentrar sus actividades especialmente en la fiscalización improductiva y condenatoria de la política del poder ejecutivo con el fin de deslegitimarla. Por otra parte, también es cierto que en el plano de la legislación el Parlamento cumplió su función primordial, aprobando en el actual gobierno de Sánchez de Lozada seis leyes esenciales elaboradas a iniciativa del gobierno (la ley de reforma del poder ejecutivo, la ley de participación popular, la ley de capitalización, la ley de reforma educativa, la ley de descentralización administrativa del estado y la ley de hidrocarburos). Pero todas estas leyes fueron sancionadas generalmente contra la resistencia abierta de la oposición, y sólo la reforma constitucional llegó a ser aprobada por amplio consenso entre los partidos políticos relevantes.

No obstante, en este panorama de confrontación entre gobierno y oposición no se rompió nunca de manera radical la política de negociaciones, y se sellaron im-

portantes acuerdos políticos como el de julio de 1994 para proceder a la reforma constitucional según lo establecido en la Ley de Necesidad de la Reforma Constitucional de 1993; las negociaciones entre MNR, ADN y MIR para conformar consejos departamentales pluralistas y avanzar en el proceso de descentralización en diciembre de 1995; y el acuerdo de agosto de 1996 para reformar el artículo 60 de la Constitución referido a la implementación del nuevo sistema electoral.

El sistema de partidos: del multipartidismo fragmentado al multipartidismo moderado

Por primera vez en su historia Bolivia ha logrado crear un sistema multipartidista moderado, opuesto cualitativamente al que predominara en el momento de la transición democrática, altamente fragmentado y polarizado. La transformación no pudo haber sido más profunda. Antes de la revolución de 1952, Bolivia había conocido un sistema multipartidista excluyente y de bajísima representatividad en el contexto de un sistema político oligárquico. La revolución de 1952 trajo como consecuencia no un sistema de partidos, sino el predominio absoluto de un partido verdaderamente hegemónico (MNR) que llegó a confundirse con el estado, asemejándose al PRI mexicano, pero sin llegar a alcanzar la solidez y extrema longevidad de éste. Sólo con la transición a la democracia se fue configurando un sistema multipartidista que se transformó en pocos años, pasando de fragmentado y polarizado a un sistema moderado en el cual ningún partido ejerce un real predominio hegemónico⁷.

Después de grandes conflictos y experiencias desastrosas en la fase de transición a la democracia, los partidos pudieron conformar un sistema de interacción partidaria que ha permitido la competencia democrática por el poder con reglas de juego cada vez más estables⁸. En otros términos, se ha logrado echar las bases para una competencia política sometida a reglas de juego que implican un compromiso esencial con el sistema democrático. El sistema de partidos boliviano se ajusta además al concepto propuesto por Sartori sobre el sistema multipartidista moderado en todos sus elementos clave: una distancia ideológica relativamente leve entre los partidos grandes, una tendencia a la formación de coaliciones entre partidos de distintas posiciones, y una competencia partidaria predominantemente centrípeta (Sartori, 1976).

Los patrones de interacción y competencia en este sistema de partidos tienen que ver más con una fuerte tendencia a la convergencia programática en términos de política económica y de reforma política –y por lo tanto, con una competencia de tipo pragmático de propuestas concretas– que con una confrontación estéril de modelos utópicos de organización social y política. Pero además, estos cambios no hubieran sido posibles sin las transformaciones cualitativas ocurridas a nivel de los liderazgos políticos, que no sólo tienen que ver con desplazamientos gene-

racionales y la desaparición gradual de los políticos que emergieron en la época de la revolución de 1952, sino también con lo que ya he señalado anteriormente, es decir, con la implantación de la lógica democrática de los acuerdos y consensos, que ha desplazado a la lógica tradicional de guerra implacable entre los adversarios políticos. En resumen, la transformación del sistema de partidos ha sido posible por el desarrollo de una competencia interpartidaria basada en una política de negociaciones y acuerdos orientada al consenso y a la formación de coaliciones como mecanismo fundamental para establecer gobiernos mayoritarios.

El surgimiento de este nuevo sistema partidista ha sido crucial para la consolidación del presidencialismo parlamentarizado y la política de reformas estatales. No fue, por cierto, un proceso continuo ni lineal. De hecho, fue el resultado de múltiples factores adicionales. El sistema mismo asumió formas más institucionalizadas en la medida en que partidos pequeños declinaron hasta la marginalidad total o subsistieron artificialmente mimetizándose con partidos grandes (es el caso de la diminuta Democracia Cristiana, que sobrevive en alianza con ADN) por la influencia de tres factores y procesos relacionados: la derrota de los partidos de la izquierda tradicional y del movimiento sindical, que persiguió desde la década del cincuenta objetivos radicales de cambio social y político; un viraje radical hacia posiciones centristas y gradualistas en la sociedad boliviana; la crisis final de la economía estatizada, que provocara el viraje hacia una estrategia de ajuste estructural y de economía de mercado.

Pero el sistema multipartidista moderado es fundamentalmente el resultado de una estrecha interacción entre las nuevas pautas de concertación y el diseño constitucional que abrió un espacio trascendental para la formación de coaliciones gubernamentales y la elección congresal de los presidentes. A mi criterio, el artículo 90 de la Constitución política del estado –el eje del sistema electoral– ha sido en este proceso el factor decisivo, y no así el sistema de representación proporcional, que más bien ha estimulado la aparición de pequeños partidos y la dispersión de la representación (Mayorga, 1992[b] y 1994[b]). Al arraigarse la lógica de los pactos políticos, el artículo 90 dio cobertura a una dinámica del sistema de partidos cada vez más orientada hacia el centro, y menos fragmentada y polarizada. Es decir, se impuso una retroalimentación positiva entre esta nueva pauta del sistema partidario y el sistema de gobierno, puesto que la elección parlamentaria de los presidentes en el marco de coaliciones postelectorales marcó decisivamente la dinámica centrípeta del sistema multipartidista.

Tres fueron los cambios fundamentales del sistema multipartidista:

1. Se produjo una reducción progresiva y sustancial del número de partidos, y por tanto una disminución cualitativa del grado de fragmentación, a pesar de que siguen surgiendo pequeños partidos de carácter *ad hoc* y muy personalistas. Se ha estructurado un formato de sistema multipartidista moderado que genera mayorías relativas y gira alrededor de cinco partidos con repre-

sentación parlamentaria importante. A partir de las elecciones de 1985, el sistema de partidos ha experimentado una fuerte reducción del número de partidos reconocidos por la Corte Nacional Electoral. Entre 1979 y 1997 han participado en las elecciones presidenciales un total de veintiocho partidos y frentes políticos: ocho en 1979, trece en 1980, dieciocho en 1985, diez en 1989, catorce en 1993 y diez en 1997. No obstante, la relevancia política (o sea, el “potencial de gobierno” y la capacidad de coalición de los partidos) ha estado concentrada a lo largo de estas seis elecciones en una estructura de tríada partidista, es decir, sólo en tres de estas fuerzas políticas que, usualmente en alianzas de diverso tipo con partidos menores, lograron conquistar conjuntamente del 54% al 84% de las bancas parlamentarias: UDP, MNR, ADN en 1979 y 1980; ADN, MNR y MIR en 1985, 1989, 1993 y 1997. En las elecciones generales de 1985, 1989, 1993 y 1997, este centro democrático ganó un porcentaje cumulativo de votos de 63%, 65% y 57,35% respectivamente. En definitiva, no obstante nuevas formaciones políticas en la última década (como CONDEPA, UCS y otros partidos menores), el sistema de partidos no ha dejado de girar, durante los períodos constitucionales desde 1985, en torno a un “centro político” de tres partidos decisivos para la formación de gobiernos (MNR, ADN, MIR). Es cierto que los resultados de las elecciones de 1993 y 1997 han modificado este “eje” ampliando el espectro de partidos relevantes de tres a cinco partidos (ADN, MNR, MIR, Condepa y UCS), aunque si miramos más a fondo este eje está dividido en dos bloques partidarios formados por el MNR y ADN/MIR que han sido la cabeza de todos los gobiernos desde 1985.

2. También tuvo lugar una reducción del número de partidos parlamentarios: la cantidad de partidos que participan en las elecciones difiere del número de partidos que logran una efectiva representación parlamentaria (trece en 1980, cinco en 1989, ocho en 1993 y siete en 1997). Sin embargo, cabe subrayar que partidos como ADN y MIR han establecido alianzas que albergan varios “taxi-partidos” o agrupaciones insignificantes, de escasa presencia o de influencia limitada regional y localmente.

3. El sistema partidista se nutre de un tipo de competencia centrípeta que ha disminuido sustancialmente la tradicional polarización o distancia ideológica entre los partidos. A partir de 1989, después del primer período gubernamental de cuatro años de aplicación de la Nueva Política Económica (NPE), un campo de enfrentamiento ideológico menos virulento y radical entre las élites políticas y económicas que impulsan la modernización política y económica de la sociedad y el estado reemplazó momentáneamente a las disputas y el antagonismo entre las tendencias de modernización y las posiciones de la izquierda marxista-populista tradicional. Desde entonces, la confrontación ideológico-política siguió el cauce de dos grandes corrientes: una en dirección de la construcción de la democracia representativa y el desarrollo de la

economía de mercado, vinculadas a la redefinición del rol del estado como regulador y promotor; la otra, aferrada a un tipo de democracia plebiscitaria, al estado interventor y a los particularismos étnico-culturales.

Ante la desaparición de las contradicciones tradicionales entre la izquierda marxista-populista y las corrientes de derecha, ambas de signo antidemocrático, el espectro político ya no puede ser comprendido fácilmente dentro de la conocida escala de derecha a izquierda, y los movimientos neopopulistas, que parecieron ocupar el espacio de la izquierda, no han significado una reedición de la izquierda tradicional¹⁰. Por otro lado, llama enormemente la atención que tampoco hubieran cuajado los esfuerzos por organizar partidos sobre bases exclusivamente étnico-culturales y con concepciones fundamentalistas. Esto no supone que el sistema de partidos hubiera sido capaz de integrar la multiplicidad de los clivajes étnico-culturales y las demandas de las poblaciones indígenas. Sin embargo, el discurso ideológico y los programas políticos de los partidos importantes le han conferido una expresión política, plasmada en diversas políticas que reflejan una estrategia de integración nacional que pretende no atentar contra la diversidad étnica y cultural del país¹¹.

Insertos en un proceso de dramáticos cambios a nivel mundial, los partidos principales plantean con distintos matices y definiciones estrategias de modernización política y económica que apuntan a dos objetivos claves de alcance histórico: la construcción de una democracia liberal-representativa con una alta capacidad de inclusión política y social mediante la reforma integral de los tres poderes del estado; y el desarrollo de una economía de mercado con altas tasas de crecimiento, capaz de competir internacionalmente y generar empleos elevando los ingresos para hacer posible una mejora sustancial de las condiciones sociales.

Después de una fase de desmontaje del estado intervencionista, las tendencias político-ideológicas dominantes están conduciendo a una redefinición de las políticas gubernamentales centrada en un rol del estado más activo en la economía de mercado. Una concepción normativa, reguladora y promotora del estado en gestión intenta llenar el vacío producido por una visión del estado demasiado obsesionada por el abandono de sus responsabilidades empresariales. De tal manera, al acentuarse el consenso sobre la democracia representativa y la economía de mercado, las divisiones político-ideológicas en el sistema de partidos se han hecho más tenues y difusas. En el marco de este consenso se podría afirmar que, desaparecido el anterior eje de enfrentamiento marcado por el neopopulismo, las fracturas ideológicas se han transformado en diferencias o divergencias –perfiladas entre el MNR por una parte y ADN/MIR por la otra– referidas más al nuevo rol del estado en la economía de mercado y a la ampliación y profundización de la democracia representativa vinculadas a la descentralización estatal y a la participación ciudadana.

En resumen, las tendencias vigentes apuntan a la preservación de los rasgos estructurales fundamentales del sistema multipartidista boliviano que tienen efectos directos sobre el sistema de gobierno de origen:

- el número de cinco partidos relevantes;
- el pluralismo moderado;
- la persistencia de mayorías relativas o “minorías naturales”;
- la concentración de la representación parlamentaria en cinco partidos;
- la vigencia de un formato tripartidista, es decir, de tres actores fundamentales o de una tríada de partidos que tienden a decidir la conformación de los gobiernos en la arena parlamentaria (MNR, ADN y MIR);
- la formación de coaliciones gubernamentales y parlamentarias compuestas por dos, tres y hasta cuatro partidos.

En contraste con el enfoque de Scott Mainwaring y Timothy Scully, el sistema de partidos ha sido bastante exitoso en crear una relativa estabilidad de las reglas de juego, fortalecer la competencia entre los partidos y hacer que los actores sociales acepten progresivamente dichas reglas de juego y concedan legitimidad a los procesos electorales. Estos son criterios objetivos que permiten evaluar el nivel de institucionalización alcanzado por el sistema de partidos boliviano, siguiendo los mismos parámetros que Mainwaring y Scully plantean para discriminar a los partidos políticos en América Latina: 1. la estabilidad en las reglas de juego y el fortalecimiento de la competencia interpartidaria; 2. partidos con fuertes raíces en la sociedad; 3. legitimidad acordada por los actores políticos al proceso electoral y a los partidos; 4. la existencia de organizaciones partidarias bien establecidas. Sin embargo, con base en estos criterios, estos autores clasifican al sistema de partidos de Bolivia, junto con el de Ecuador y Brasil, como sistema de partidos “embrionario” (Mainwaring y Scully, 1995: 4-6). Por el contrario, yo pienso que el sistema partidario boliviano se ajusta plenamente a los criterios 1 y 3, y parcialmente a los criterios 2 y 4. Si no fuera así, el sistema de partidos no habría desarrollado la capacidad de acuerdos y de formación de gobiernos estables de coalición.

Los problemas del sistema de partidos no se ubican en un escenario frágil y embrionario de institucionalización, sino dentro de un proceso progresivo de institucionalización en el cual los partidos –al haber establecido un sistema de interacción– se han integrado al estado democrático en cuanto actores clave y organizaciones mayormente de representación pluriclasista de la sociedad. Esto no significa que los partidos no estén afectados individualmente en distintos grados por muchos problemas y tendencias negativas y preocupantes. Entre éstos cabe poner de relieve la poca capacidad de renovación de liderazgos y la ausencia de democracia interna, la débil capacidad de los partidos como actores de gobierno para realizar políticas públicas eficaces, la falta de coherencia entre discurso y acción, el uso predominantemente patrimonialista de los recursos del estado, la tendencia coyuntural a la dispersión del voto en los partidos del centro democrático,

el creciente regionalismo y la personalización de los partidos y candidatos en elecciones locales, así como la multiplicación recurrente de agrupaciones *ad hoc* ligadas a individuos con ambición de poder. Sin embargo, hasta ahora no se perciben indicios serios de que estos problemas pudieran provocar a corto o mediano plazo una crisis estructural de descomposición y colapso como en el Perú y Venezuela (Mayorga, 1995).

Gobiernos de coalición y procesos de decisión

América Latina ha conocido en la segunda mitad de este siglo dos experiencias interesantes de coaliciones gubernamentales: el Frente Nacional de Colombia de 1956 a 1974, y los gobiernos interpartidarios de Venezuela de 1958 a 1964 como resultado del Pacto de Punto Fijo. En tiempos recientes resaltan también los gobiernos de la Concertación en Chile desde 1989, basados en coaliciones interpartidarias preelectorales bajo el sistema electoral de segunda vuelta, y los gobiernos de coalición en el Brasil bajo el régimen de Cardoso. Pero el caso boliviano es muy *sui generis* en el sentido de que no ha habido en la etapa contemporánea de las democracias latinoamericanas una experiencia de largo alcance de política de negociaciones interpartidarias y formación de gobiernos sobre la base de coaliciones postelectorales, patrones y prácticas consensuales y de elección parlamentaria de los presidentes de la República.

Por supuesto, sería una pretensión desmedida considerar el sistema de gobierno boliviano como un modelo generalizable, aunque no es una impertinencia suponer que este sistema de gobierno encierra un potencial de profundas implicaciones para la teoría y la práctica de la democracia representativa asociada a sistemas multipartidistas en América Latina, por lo menos en dos sentidos: en el sentido teórico-político del tipo de presidencialismo parlamentarizado ya explicitado anteriormente, y también en el sentido de la naturaleza específica que las coaliciones gubernamentales bolivianas han asumido. Coaliciones de gobierno en sistemas multipartidistas no han sido casos excepcionales en los sistemas presidencialistas de América Latina, pero el carácter de éstas –por ejemplo, de las coaliciones brasileñas con alta inestabilidad de los gabinetes– ha diferido notablemente en aspectos fundamentales de las coaliciones en gobiernos parlamentarios y también de las coaliciones bolivianas contemporáneas.

1 Siendo responsabilidad exclusiva de los presidentes la formación del gabinete de gobierno, estas coaliciones han tenido un marcado carácter *ad hoc* sobre la base de acuerdos con individuos de ciertos partidos y no con los partidos mismos sobre líneas programáticas. La participación de los partidos en estas coaliciones ha estado entonces mediatizada por intereses individuales, respondiendo más al presidente que a líneas partidarias.

2 Han sido frágiles, parciales y circunstanciales, dependientes de continuas negociaciones *ad hoc* sobre determinadas políticas públicas o leyes. No han comprometido seriamente a los parlamentarios pertenecientes a los partidos integrantes de la coalición, y estos no han observado generalmente una disciplina partidaria suficiente para respaldar al gobierno.

3 En consecuencia, los partidos integrantes no se han sentido corresponsables de la política gubernamental. Las coaliciones no han sido –como en regímenes parlamentarios– gobierno de partidos con capacidad de gobernar, porque la cuestión decisiva en las coaliciones es si éstas pueden evitar un gobierno ineficaz, incoherente y bloqueado (Mainwaring, 1997[c]: 74-80).

Por estas razones, cabe incluso preguntarse si es pertinente utilizar el término de coalición para este tipo de pactos de gobierno. Coaliciones son –como afirma Sartori– acuerdos entre partidos que suponen un mínimo de solidez y entendimiento duradero que abarca una gama congruente de temas, y no acuerdos sobre cuestiones particulares que se asemejan más a parches cotidianos (Sartori 1994[b]: 60). Por el contrario, aunque no han sido ciertamente gobiernos de partidos como los gobiernos multipartidistas parlamentarios europeos, las coaliciones bolivianas se han caracterizado por ser acuerdos entre partidos, bastante estables, que han asegurado el apoyo parlamentario al poder ejecutivo con fuerte disciplina partidaria. Esto obedece principalmente a que la formación de las coaliciones en Bolivia responde, como hemos visto, a una doble racionalidad de la competencia interpartidaria, en la cual la etapa de elecciones propiamente dicha sólo sirve para determinar la fuerza de negociación de los partidos para definir o tener acceso a la formación de los gobiernos de coalición en una fase postelectoral.

En este juego de construcción de coaliciones podemos discernir además otros aspectos determinantes. En primer lugar, una lógica de juego entre tres actores regulada por el diseño constitucional del artículo 90, y de dos actores principales después de la reforma de 1994. En segundo lugar, una lógica que ha mezclado en distintos grados acuerdos dominados principalmente por la motivación del acceso al reparto de posiciones de poder en el aparato estatal con acuerdos más de tipo programático. La formación de coaliciones gubernamentales ha supuesto una negociación importante sobre la distribución de carteras ministeriales que ha restringido la competencia constitucional de los presidentes para la designación de los ministros de estado. En tercer lugar, las coaliciones bolivianas tienden a ser coaliciones “máximas” o de mayoría calificada que han permitido al poder ejecutivo estar apoyadas por fuertes mayorías parlamentarias¹². La razón principal de este tipo de coaliciones ha sido asegurar el control efectivo del legislativo y asegurarse contra el riesgo de evitar chantajes o caer en minoría por defección de algún socio menor. Es entonces casi imposible entender estas coaliciones, por ejemplo, desde la perspectiva de la teoría de las coaliciones de Riker, basada en

un enfoque abstracto y muy formal de opción racional y de la teoría de los juegos (1962). Las coaliciones bolivianas no han sido coaliciones “mínimas”, y han obedecido más bien al principio de lograr mayorías parlamentarias apreciables, aun al precio de incorporar socios superfluos. A mi modo de ver, lo que sostiene von Beyme en relación a las condiciones de los sistemas multipartidistas europeos –como la heterogeneidad dentro de los partidos y de los sistemas electorales de representación proporcional– que no admiten una utilización productiva del enfoque mencionado, es aplicable en varios aspectos a las coaliciones bolivianas y a otras coaliciones latinoamericanas (1983: 343).

Tomando en cuenta los criterios anteriores y estas últimas precisiones, las coaliciones de gobierno desde 1985 han acusado marcadas diferencias:

- El gobierno de Paz Estenssoro (1985-1989) fue un gobierno monopartidista, apoyado por una coalición parlamentaria de carácter ampliamente programático –el Pacto por la Democracia– entre el MNR y el principal partido de la oposición, que constituyó un punto de inflexión decisivo en el proceso democrático. Esta coalición llegó a controlar dos tercios del Congreso (119 de un total de 157 escaños). Fue y ha sido hasta ahora el único gobierno cuya coalición de apoyo parlamentario fue creada después de la elección de Paz Estenssoro, y que fue posible por el apoyo de partidos que no formaron parte del Pacto por la Democracia. El gobierno estuvo también apoyado por un mecanismo de coordinación interpartidaria.
- El gobierno de Paz Zamora (1989-1993) fue el primero que se basó en una coalición tanto parlamentaria como gubernamental como producto de un acuerdo bipartidario entre el MIR y ADN. El denominado Acuerdo Patriótico se caracterizó por haber establecido mecanismos paritarios en la distribución de responsabilidades ministeriales y de cargos en la administración estatal, y en general en la distribución clientelista del poder. También se distinguió por una fuerte coordinación interpartidaria y una estrategia fallida de continuidad en el poder al estilo del pacto del Frente Nacional en Colombia. Esta coalición tuvo también un control mayoritario en el Congreso (94 de 157 escaños). En la gestación de esta coalición prevaleció un juego de *tertium gaudens* en el cual el tercer actor (Paz Zamora, que había logrado sólo la tercera posición en las elecciones directas) se convirtió de dirimidor en ganador debido al apoyo de Banzer, aislando así a Sánchez de Lozada, el ganador por mayoría relativa.
- El gobierno de Sánchez de Lozada (1993-1997) se basó igualmente en una coalición de fuerte orientación programática tanto parlamentaria como gubernamental, por primera vez, de tres partidos (MNR, UCS y MBL). Fue también, no obstante una ruptura efímera por desacuerdos entre el MNR y UCS, una coalición con mayoría casi de dos tercios (noventa y siete escaños) que emergió de acuerdos establecidos por el MNR separadamente con sus

aliados (el Pacto por la Gobernabilidad con el MBL y el Pacto por el Cambio con UCS). Pero dada la magnitud del triunfo electoral de Sánchez de Lozada por una amplia mayoría relativa (36,8% frente al 20% del AP, al 14% de UCS y al 5% del MBL), esta coalición se ha diferenciado notoriamente de los dos pactos anteriores por el rol y el peso hegemónico del presidente y el rol preponderante del MNR en la distribución de responsabilidades ejecutivas en el gabinete y en la administración estatal.

- Finalmente, la coalición del “Compromiso por Bolivia” (1997-2002) se distingue de las coaliciones anteriores en varias dimensiones. En primer lugar, en virtud de la obsesión de Banzer de ser el presidente de la unidad y la conciliación, y también del propósito inicial, rápidamente frustrado, de desmontar la política de reformas del anterior gobierno, ha sido la “coalición máxima” de mayor envergadura en la historia democrática reciente: es decir, una coalición que integró, desde su nacimiento y hasta agosto de 1998, la mayor cantidad de socios posibles (cuatro partidos: ADN, UCS, MIR y CONDEPA), u ocho partidos si tomamos en cuenta que ADN y MIR establecieron alianzas con partidos pequeños como el PDC, el NFR, el FRI y ASD. Por eso la denominé como “megacoalición” (Mayorga, 1997).

La “megacoalición” logró reunir una avasalladora mayoría de ciento veinte escaños, lo que significaba casi el control total de la Cámara de Senadores (veinticuatro de veintisiete escaños) y una mayoría calificada en la Cámara de Diputados (noventa y seis de ciento treinta), equivalente a más de dos tercios o a casi cuatro quintos del Congreso. En segundo lugar, los integrantes hicieron de la coalición la más heterogénea e incoherente de todas, no sólo por su número excesivo y superfluo, sino también por la supremacía de los intereses partidistas en el patronazgo y reparto clientelista del poder sobre los acuerdos en torno a políticas públicas. La inconsistencia de la coalición se demostró claramente con la expulsión de CONDEPA decidida por Banzer en agosto de 1998, en virtud de la cual la coalición gobernante se redujo a tres partidos.

En síntesis, las cuatro coaliciones interpartidarias desde 1985 difieren principalmente por el número de partidos integrantes, por la importancia decididamente más parlamentaria que gubernamental de las coaliciones, por el rol y el poder de los presidentes, por los grados diferentes de participación efectiva de los partidos en la gestión gubernamental, y finalmente por la diversa relevancia de los mecanismos de coordinación interpartidaria en la labor gubernamental.

Sistema de gobierno y procesos de decisión

¿En qué medida y cómo han influido los gobiernos de coalición sobre los procesos de decisión gubernamentales? ¿Son los partidos y/o los miembros de los par-

tidos integrantes de la coalición (a nivel ministerial y a nivel de cargos intermedios en la administración estatal) los operadores y actores de las decisiones? Los distintos mecanismos de decisión empleados en los gobiernos democráticos demuestran que el sistema de presidencialismo parlamentarizado admite diversos grados y matices en el ejercicio del poder presidencial, desde un poder casi omnímodo hasta un poder moderado y colegiado de los presidentes, e igualmente diferentes espacios de participación e influencia de los partidos en la política presidencial.

A modo de ejemplo, poniendo la mira especialmente sobre los procesos de decisión en el gobierno de Sánchez de Lozada (similares por cierto a los del gobierno de Paz Estenssoro), es posible constatar algunos mecanismos que sobresalen en la dinámica de la toma de decisiones y que responden, en efecto, a un rol hegemónico del presidente en la tarea de “gobernar legislando”:

1 El presidente ha adoptado la iniciativa en la elaboración de las políticas públicas trabajando directa y estrechamente con equipos o círculos pequeños y herméticos, compuestos por asesores que han sido tecnócratas y empresarios convertidos en miembros del gabinete, en general independientes de los partidos. En estos equipos se han gestado las ideas y proyectos de ley y decretos¹³.

2 Una vez elaborados, estos proyectos fueron presentados al Congreso (Cámaras de Senadores y/o de Diputados) donde se sancionaron los proyectos de ley aplicando la mayoría parlamentaria en el contexto de intensos forcejeos con la oposición. En algunos casos (capitalización de la empresa estatal de hidrocarburos, descentralización administrativa del estado y la ley del Instituto de Reforma Agraria) se estableció una etapa intermedia de búsqueda de consensos con los partidos de la oposición y con grupos de interés afectados o involucrados en la legislación de las reformas. Es por esto que Sánchez de Lozada afirmó cierta vez que ninguna de las leyes propiciadas por él fue aprobada tal como él las concibiera.

3 El poder ejecutivo ha asumido la iniciativa casi total en la legislación. El Congreso ha actuado por lo general como mecanismo de aprobación, y con pocas excepciones no ha modificado los proyectos de ley.

4 El gabinete ministerial no ha sido el escenario de formulación de políticas y toma de decisiones. Grupos *ad hoc* formados por el presidente fueron los mecanismos principales, y el proceso de toma de decisiones estuvo bajo un estricto control presidencial.

5 Tanto el partido principal (MNR) como los otros partidos de la coalición han sido marginados en diversas formas. La coalición como tal no ha tenido un rol fundamental. El mecanismo interpartidario de coordinación gubernamental que se creó tuvo una existencia meramente formal. En definitiva, el rol de la coalición fue principalmente garantizar la disciplina partidaria en el Congreso para apoyar los proyectos de ley presentados por el poder ejecutivo.

Dada esta lógica del proceso de decisiones, el gobierno de Sánchez de Lozada descansó en una significativa concentración del poder en manos del presidente. Se podría afirmar, en efecto, que la ambigüedad del presidencialismo parlamentarizado permite efectivamente este renacimiento de un poder presidencialista no contrapesado por los partidos integrantes de la coalición y el Congreso. Pero tampoco hay que soslayar el hecho de que fueron factores específicos del proceso electoral los que han conducido a este resultado, como la magnitud del triunfo electoral de Sánchez de Lozada, el peso hegemónico del MNR en la coalición, el debilitamiento de la oposición y el propio estilo de gobierno del presidente.

En resumen, cuatro rasgos esenciales distinguieron a la coalición de Sánchez de Lozada:

- la concentración del poder en el presidente;
- la marginación en diversos aspectos de los partidos como actores de gobierno;
- la inoperancia de un mecanismo institucional de concertación interpartidaria; y
- cierta incoherencia programática debido, sobre todo, a las diferentes prioridades asignadas por los socios a la política gubernamental¹⁴.

En la medida en que el poder presidencial concentró la toma de decisiones y no delegó funciones de responsabilidad a los partidos de la propia coalición en el desempeño gubernamental, los procesos de decisión se hicieron lentos y pesados, afectando la marcha cotidiana del gobierno y provocando serios desencuentros y descontentos en los partidos de la propia coalición. En consecuencia, es ineludible preguntarse si en Bolivia hemos tenido efectivamente gobiernos de coalición o gobiernos presidencialistas puros apoyados parlamentariamente por los partidos de la coalición. Si no ha funcionado un gobierno de partidos con capacidad de tomar decisiones, ¿han sido entonces las coaliciones el paraguas del presidencialismo extremo? ¿O han jugado los partidos un rol exclusivamente de formación en los gobiernos de coalición y luego de sostén parlamentario, dejando el manejo del poder ejecutivo al presidente? Si tomamos en cuenta las experiencias de los cuatro gobiernos de coalición, no es un desatino afirmar que el sistema de gobierno de presidencialismo parlamentarizado puede debilitar o fortalecer el poder presidencial, lo cual depende en definitiva de la fuerza del o de los partidos principales en el gobierno y también del propio estilo de gobierno del presidente.

Si la fuerza parlamentaria del partido del presidente es atenuada, el presidente gobernará sustentado en mecanismos de consulta y concertación con los otros integrantes de la coalición, como ocurrió en el gobierno de Paz Zamora. Si por el contrario el partido del presidente ha obtenido en las elecciones un enorme poder parlamentario y si además su estilo de gobierno responde al rol hegemónico del jefe de estado en un régimen presidencialista, el presidente se impone como actor

preponderante y llega a concentrar toda la capacidad de decisión sin permitir que los miembros de la coalición u otras instancias de poder limiten esta capacidad.

En suma, el presidencialismo parlamentarizado admite espacios o márgenes de poder que amplían o restringen el poder presidencial. Estos espacios no están delimitados por la Constitución ni por el Parlamento, sino por los propios partidos integrantes de los gobiernos de coalición. Aunque el presidente sigue siendo de acuerdo a la Constitución el jefe unipersonal y el máximo responsable del gobierno, su acción como presidente está en los hechos más o menos restringida por la correlación de las fuerzas partidarias que componen las coaliciones. Pero a raíz de los problemas que ha acusado su funcionamiento real en el marco del presidencialismo parlamentarizado, no se tienen aún argumentos sólidos como para afirmar que en Bolivia las coaliciones han sido plenamente gobiernos de partidos en un esquema de poder compartido. En efecto, los gobiernos de coalición han estado mayormente bajo el dominio hegemónico de un solo partido.

Problemas y desafíos del presidencialismo parlamentarizado

El sistema de gobierno y la democracia en Bolivia han hecho significativos avances institucionales y es evidente que, en comparación con el pasado y con los conflictos de la transición, constituyen un hito histórico. Sin embargo, no sería pertinente desconocer sus límites y debilidades. Los aspectos virtuosos del presidencialismo parlamentarizado y sus efectos positivos sobre el sistema democrático no deben hacernos olvidar que la democracia boliviana se enfrenta a asignaturas pendientes y a desafíos de gran envergadura (Mayorga, 1998).

Uno

Es innegable que el diseño institucional del presidencialismo parlamentarizado se ha afianzado. Los principios clave de los pactos políticos y de las coaliciones gubernamentales –a pesar de ser informales– han logrado un sólido grado de institucionalización. Es indiscutible que ambos constituyen la “regla de oro” de la democracia boliviana. No obstante, este notable e histórico avance precisa ser completado con una reforma constitucional que, basada en una visión integral del estado democrático, asuma plenamente el fortalecimiento de los rasgos parlamentaristas existentes en el sistema de gobierno boliviano.

Considero que el principal problema del diseño del sistema de gobierno es la falta de un mecanismo autocorrectivo, constitucionalmente formalizado, para superar crisis políticas que podrían desembocar (por ejemplo debido a rupturas irreparables de las coaliciones gubernamentales) en gobiernos minoritarios, y posiblemente en crisis estatales. Por cierto, no es de descartar que en estas circunstancias la “regla de oro” no deje de funcionar, pero no estaría de más que la Consti-

tución política del estado disponga un mecanismo específico de resolución parlamentaria de probables crisis gubernamentales.

Aeste efecto, el importante proyecto de reforma constitucional que auspició Sánchez de Lozada en 1992 propuso el voto de censura constructivo, eliminando así el mandato presidencial fijo, con lo cual el sistema de gobierno boliviano se habría transformado fácilmente en un régimen parlamentario. Como globo de ensayo, el voto de censura constructivo fue establecido en los gobiernos municipales por la reforma constitucional de 1994. Entretanto, la experiencia ha sido decepcionante por el uso indiscriminado e ilegal de este mecanismo, que ha originado inestabilidad y crisis permanentes en muchos municipios. El voto de censura constructivo parece haberse desacreditado definitivamente. Sin embargo, la lógica de la política municipal y la lógica de la política nacional divergen, y no creo que la experiencia negativa en los municipios sea un argumento convincente y suficiente para descartar de plano esta propuesta de reforma constitucional u otro mecanismo, como podría ser la realización de elecciones adelantadas. El ámbito del poder local ha sido el menos apropiado para la introducción del voto de censura constructivo en vista de la debilidad estructural de los partidos políticos y del exceso de personalismo en este ámbito.

Otra reforma constitucional para fortalecer al presidencialismo parlamentariizado podría ser establecer el cargo de Primer Ministro con competencias y responsabilidades para conducir la política nacional y dirigir los asuntos de la alta administración estatal, separando la jefatura de gobierno de la jefatura del estado, cargo reservado al presidente para reducir la concentración y personalización del poder. El Primer Ministro sería una especie de fusible que salta para contener las tensiones derivadas de una crisis política que compromete a la coalición gobernante, mientras que el presidente como jefe de estado actúa como moderador.

Dos

El presidencialismo parlamentariizado ha impulsado una democracia representativa de tipo consociativo, pero persiste el conflicto entre democracia consensual y mayoritaria. Para garantizar un proceso eficiente de toma de decisiones deben considerarse igualmente legítimos los principios de mayoría absoluta y de consenso. Los consensos son necesarios y deseables para políticas de estado, pero una sociedad democrática no puede convertir al consenso en un principio compulsivo, y menos aún en un mecanismo de chantaje de la oposición contra los gobiernos legítimamente constituidos.

Tres

Una política de estado permanente de modernización del Congreso y de la Corte Suprema de Justicia es indispensable para establecer un sistema razonable de

equilibrio y controles entre los poderes del estado. El fortalecimiento del Congreso y el establecimiento de mecanismos efectivos de *accountability* horizontal son particularmente necesarios para crear un equilibrio que haga posible, como afirma Sartori, “gobernar legislando” sin que el Congreso bloquee al poder ejecutivo, pero también sin que el poder ejecutivo degrade al Congreso al rol de una instancia de aprobación obsecuente de sus iniciativas legislativas. Por otro lado, dados los recurrentes conflictos entre los poderes del estado y la expansión de la corrupción, es imperioso el desarrollo del estado de derecho y su capacidad para administrar justicia imponiendo sanciones para los que infringen las normas democráticas, atentan contra la legalidad y la Constitución, y cometen actos de corrupción.

Cuatro

La democracia boliviana ha recuperado en cierta manera las demandas históricas de los movimientos sociales tradicionales por una democracia participativa en la gestión del estado, pero las ha canalizado en otra dirección, insertándolas en el marco de las reformas institucionales de la descentralización administrativa y la participación popular. Se perfila lenta y dificultosamente un modelo de democracia representativa que incorpora elementos de democracia participativa a nivel local y regional, y quizás elementos de democracia deliberativa; un modelo asentado en nexos de interacción dinámicos con la sociedad civil y en el desarrollo de una ciudadanía aun débil e incompleta.

Para lograr esto son necesarias estrategias de complementación de las instituciones de la democracia representativa con formas institucionales de participación ciudadana en los asuntos del estado. No se trataría de mecanismos normativos, sino de mecanismos deliberativos y consultivos para construir compromisos y consensos sobre políticas de estado de largo plazo, y si es posible para ponerse de acuerdo sobre políticas públicas específicas. Una estrategia institucional de este tipo puede contribuir a mejorar el marco de gobernabilidad democrática creando conexiones dinámicas y productivas entre las instituciones estatales y las organizaciones de la sociedad civil. La legitimidad de la democracia se vería sustancialmente fortalecida.

Cinco

Los partidos políticos como actores gubernamentales no desarrollaron una plena conciencia de la relevancia que tiene una política de construcción institucional que incremente la capacidad de gestión del estado. Los gobiernos constitucionales han hecho demasiado poco y/o no han perseguido una política de estado sostenida para crear una administración estatal manejada por una burocracia meritocrática, profesional y estable que no esté sujeta al prebendalismo y nepotismo de los partidos. Las instituciones del presidencialismo parlamentarizado

han servido para que los actores políticos puedan ponerse de acuerdo, pero tienen que demostrar todavía que pueden contribuir a que las políticas públicas y la administración del estado eleven sus niveles deficientes de eficacia. Como afirma Putnam, las instituciones no son sólo para lograr acuerdos, sino también para lograr propósitos (1993: 8).

La disputa entre las tendencias de modernización y los persistentes estilos tradicionales de hacer política aún no está resuelta. Subsiste el peligro de que el sistema de gobierno y la democracia puedan ser deformados y vaciados por la política patrimonialista y por el doble discurso de varios partidos políticos. Por un lado, la democracia ha transitado a lo largo de una política de reformas de modernización institucional destinadas a introducir reglas de juego racionales, eficiencia y transparencia; por el otro, las prácticas patrimonialistas se han mostrado incólumes, distorsionando por ejemplo la reorganización del sistema judicial, la gestión del Parlamento y otras instancias del estado.

La institución de la política de pactos y coaliciones, tan relevante para la estabilidad y las reformas del estado y la economía, corre el riesgo de ser erosionada y desvirtuada por los propios partidos al punto tal de que los acuerdos políticos no se sustenten en programas y propuestas de políticas de gobierno y de estado, sino más bien degeneren en repartos del botín según el criterio de que el estado es una suerte de supermercado al servicio de los que lo controlan. No obstante aseveraciones retóricas de las élites políticas y de los planes oficiales, la creciente corrupción (por ejemplo en el Parlamento, la Corte Suprema de Justicia, los municipios, la aduana, etc.) ha estado protegida por una especie de pacto de silencio y complicidad entre los partidos políticos. La creciente estabilidad política y el control del aparato estatal por los partidos han incrementado el desarrollo de sus intereses comunes ligados precisamente al manejo del estado. ¿Es plausible la hipótesis de que el sistema de partidos se ha convertido en una especie de “cartel” de protección mutua? En suma, por el arraigado clientelismo y la presencia de tendencias preocupantes hacia el localismo y la regionalización de la política (aparición de caudillos y partidos con convocatoria marcadamente regional, alimentada por el sistema electoral de representación personalizada), varios partidos se han convertido en una amenaza para el sistema democrático que puede tener efectos destructivos a mediano plazo sobre la capacidad de representación y canalización de intereses y demandas sociales y la capacidad de gestión eficaz del estado (Mayorga, 2000). La continuidad de la política de modernización del sistema político y del estado que el país ha seguido puede quedar seriamente afectada si el sistema de partidos no se moderniza adquiriendo mayor coherencia y solidez institucional, evitando que surjan partidos personalistas y contrarrestando las tendencias hacia la dispersión de votos y al debilitamiento de la representación en el “centro democrático”.

Seis

Es indispensable –en las actuales circunstancias históricas de globalización económica y política en las cuales ha desaparecido la frontera entre políticas domésticas e internacionales– una estrategia que responda consistentemente a los desafíos que encierra para el estado una creciente globalización, que le impone actuar adaptando sus estructuras y políticas a contextos cada vez más complejos de interdependencia y colaboración regional e internacional. Ninguna política de fortalecimiento institucional puede prescindir de este contexto.

Bibliografía

- Fundación Milenio 1993 *Una Constitución para Bolivia* (La Paz: Fundación Milenio).
- Gamarra, Eduardo 1992 “Presidencialismo híbrido y democratización”, en Mayorga, René Antonio (ed.) *Democracia y Gobernabilidad: América Latina* (Caracas: CEBEM, ILDIS, Nueva Sociedad).
- Jones, Mark P. 1995 *Electoral Laws and the Survival of Presidential Democracy* (Notre Dame: Notre Dame University Press).
- Laver, Michael y Norman Schofield 1991 *Multiparty Government: The Politics of Coalition in Europe* (Oxford, UK: Oxford University Press).
- Lijphart, Arend 1994 “Presidentialism and Majoritarian Democracy”, en Linz, Juan and Arturo Valenzuela (eds.) *The Failure of Presidentialist Democracy* (Baltimore: The Johns Hopkins University).
- Linz, Juan 1994 “Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference?”, en Linz, Juan and Arturo Valenzuela (eds.) *The Failure of Presidentialist Democracy* (Baltimore: The Johns Hopkins University).
- Lowi, Theodor 1985 *The Personal President. Power Invested, Promise Unfulfilled* (Ithaca, New York: Cornell University Press).
- Luebbert, Gregory 1986 *Comparative Democracy: Policy Making and Governing Coalitions in Europe and Israel* (New York: Columbia University Press).
- Mainwaring, Scott 1990 *Presidentialism, Multiparty Systems, and Democracy: The Difficult Equation* (Notre Dame: The Hellen Kellogg Institute) Working Paper N° 144, September.
- Mainwaring, Scott 1997 “Multipartism, Robust Federalism, and Presidentialism in Brazil”, in Mainwaring, Scott and Matthew Shugart (eds.) *Presidentialism and Democracy in Latin America* (Cambridge, UK: Cambridge University Press).
- Mainwaring, Scott y Scully, Timothy 1995 “Introduction: Party Systems in Latin America”, en Mainwaring, Scott y Timothy Scully (eds.) *Building Democratic Institutions. Party Systems in Latin America* (Stanford: Stanford University Press).
- Mainwaring, Scott y Matthew Shugart 1997[a] “Juan Linz, Presidentialism, and Democracy”, *Comparative Politics*, July.
- Mainwaring, Scott y Matthew Shugart 1997[b] “Presidentialism and Democracy in Latin America: Rethinking the Terms of the Debate”, en Mainwa-

ring, Scott y Matthew Shugart, (eds.) *Presidentialism and Democracy in Latin America* (Cambridge, UK: Cambridge University Press).

Mayorga, René Antonio 1992[a] “Gobernabilidad en entredicho: Conflictos institucionales y sistema presidencialista”, en Mayorga, René Antonio (ed.) *Democracia y Gobernabilidad: América Latina* (Caracas: CEBEM, ILDIS, Nueva Sociedad).

Mayorga, René Antonio 1992[b] “La democracia en Bolivia: El rol de las elecciones en las fases de transición y consolidación”, en Rial, Juan y Daniel Zovatto (eds.) *Una Tarea Inconclusa. Elecciones y Democracia en América Latina 1988-1991* (San José: IIDH/CAPEL).

Mayorga, René Antonio 1994[a] “Bolivie: Elections générales de 1993 et système politique”, en *Problemes de l'Amérique Latine* (Paris) N° 15, Octobre-Décembre.

Mayorga, René Antonio 1994[b] “Gobernabilidad y Reforma Política. La Experiencia de Bolivia”, en *HOY. Revista de Ciencias Sociales* (Universidad Complutense de Madrid).

Mayorga, René Antonio 1995 *Antipolítica y Neopopulismo* (La Paz: CEBEM).

Mayorga, René Antonio 1997 “La gran concertación y la megacoalición”, en *Tiempo Político-Suplemento de La Razón* (La Paz) 12 de Junio.

Mayorga, René Antonio 1998 “Consolidación institucional: asignaturas pendientes y el desafío de la ampliación de la democracia representativa”, en *Diálogo Nacional: Bolivia hacia el Siglo XXI* (La Paz: Fundemos).

Mayorga, René Antonio 2000 “The Mixed-Member Proportional System and Its Consequences in Bolivia”, in Shubert, Matthew and Martin Wattenberg (eds.) *Mixed-Member Electoral Systems: The Best of Both Worlds?* (en prensa).

Morales, Juan Antonio 1994 *Governance Capacity and Adjustment in Bolivia* (The World Bank. Private Sector Development Department) November.

Putnam, Robert D. 1993 *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy* (Princeton: Princeton University Press).

Riker, William 1962 *The Theory of Political Coalitions* (New Haven: Yale University Press).

Sartori, Giovanni 1976 *Parties and Party System. A Framework for Analysis* (Cambridge: Cambridge University Press).

Sartori, Giovanni 1994[a] *Comparative Constitutional Engineering. An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes* (New York: New York University Press).

Sartori, Giovanni 1994[b] “Neither Presidentialism nor Parliamentarism”, en Linz, Juan y Arturo Valenzuela (eds.) *The Failure of Presidentialist Democracy* (Baltimore: The Johns Hopkins University).

Schmitt, Carl 1988 *Legalität und Legitimität* (Berlin: Duncker & Humblot).

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

Tsebelis, George 1990 *Nested Games: Rational Choice in Comparative Politics* (Berkeley: University of California Press).

von Beyme, Klaus 1983 “Governments, Parliaments, and the Structure within Political Parties”, en Daalder, Hans y Peter Mair (eds.) *Western European Party Systems* (London: Sage).

Siglas de partidos y frentes políticos

ADN	Acción Democrática Nacionalista
AP	Acuerdo Patriótico (Alianza entre ADN y MIR)
ASD	Alternativa del Socialismo Democrático
CONDEPA	Conciencia de Patria
FRI	Frente Revolucionario de Izquierda
MBL	Movimiento Bolivia Libre
MIR	Movimiento de Izquierda Revolucionaria
MNR	Movimiento Nacionalista Revolucionario
MRTKL	Movimiento Revolucionario Tupac Katari de Liberación
NFR	Nueva Fuerza Republicana
PDC	Partido Demócrata Cristiano
POR	Partido Obrero Revolucionario
UCS	Unión Cívica Solidaridad
UDP	Unidad Democrática y Popular

Notas

1 Esta deformación plebiscitaria del presidencialismo y sus peligros en la democracia norteamericana ha sido advertida y analizada por Theodore J. Lowi (1985).

2 La crítica a los críticos del presidencialismo, especialmente la de Mainwaring y Shugart, se basa en argumentos sobre las variaciones institucionales, y en particular sobre las ventajas del presidencialismo, que a mi modo de ver no refutan el meollo del enfoque de Linz. Las supuestas ventajas del presidencialismo serían: opciones mayores y más claras de elección para los votantes; responsabilidad e identificabilidad de los candidatos también mayores que en el parlamentarismo; y la capacidad de inhibir resultados de suma-cero, dado que el régimen presidencialista se basa en un sistema de controles y equilibrios (ver Mainwaring y Shugart, 1997[a]: 460-463).

3 Esta propuesta fue elaborada por un grupo de politólogos en el cual colaboraron varios colegas como Juan Linz y Arturo Valenzuela y algunos politólogos bolivianos. Fue auspiciada por la Fundación Milenio y sometida al Congreso en julio de 1992, habiendo sido aceptada como tal por la Comisión de Política Constitucional de la Cámara de Diputados en diciembre de ese año, pero luego archivada. La propuesta no pudo lograr consenso interpartidario para su aprobación congresal debido a la oposición de los partidos gobernantes del Acuerdo Patriótico (MIR y ADN) a un cambio de régimen de tipo parlamentario (Fundación Milenio, 1993).

4 ¿En qué sentido cambiará esta disposición la lógica de la elección congresal del presidente? Lo más probable es que tienda a favorecer al ganador de la mayoría relativa si la distancia de votos porcentual con el segundo candidato es apreciable. Pero no está excluida la probabilidad de que el segundo candidato pueda ser elegido en el parlamento si la distancia porcentual con el primero no es grande, y si además demuestra una mayor capacidad de formar una coalición gobernante que el primer candidato. Otro efecto muy importante es que el juego del *tertium gaudens* queda definitivamente anulado.

5 Marc P. Jones sostiene también que los rasgos institucionales del presidencialismo desalientan activamente la política orientada a reducir las fricciones y la parálisis asociadas al gobierno dividido (1995: 155).

6 La legitimidad democrática –basada en los principios de soberanía popular y mayoría, y en los derechos fundamentales– es inconcebible sin la legalidad, es decir, sin el cuerpo de leyes en el cual aquellos principios han logrado una realidad institucionalizada y en cuyo marco se supone que se adoptan las decisiones políticas y políticas públicas para ser legítimas. Estas políticas son entonces legales sólo si se ajustan a los principios y procedimientos democráticos establecidos en la Constitución. La contraposición entre legitimidad

y legalidad, usada por la oposición al gobierno de Sánchez de Lozada, puede remitirse a la crítica esgrimida por Carl Schmitt contra la democracia liberal. De acuerdo a Schmitt, la legitimidad del estado sólo puede sustentarse en “la identidad democrática de gobernantes y gobernados”, puesto que el estado sería esencialmente la expresión de la voluntad de un pueblo “homogéneo” y de una voluntad única. Por el contrario, la democracia liberal y representativa pondría de manifiesto la falta de aquella identidad, es decir, la fragmentación de la voluntad popular encubierta en una supuesta neutralidad valorativa del estado (Schmitt, 1988).

7 De los partidos relevantes del “centro político”, el MNR es el único partido que, fundado en 1942, puede apelar a una tradición histórica de medio siglo. En cambio, el MIR fue organizado en 1971 en pleno período dictatorial, mientras que ADN, fundada en 1979, ha sido una creación del ex-dictador Banzer en la etapa de transición a la democracia. Este sistema se recompuso en torno a un eje de tres partidos predominantes, sustentado en el consenso básico sobre la necesidad de impulsar la democracia representativa y la economía de mercado, que ha permitido reducir notablemente los antagonismos ideológicos y políticos del pasado.

8 Para Sartori el concepto de sistema carece de significado a no ser que el sistema despliegue propiedades que no pertenecen a una consideración separada de los elementos que lo componen, y que resulte de, y consista en, interacciones reguladas entre sus componentes. Un sistema de partidos consiste entonces en un sistema de interacciones emergente de la competencia interpartidaria (Sartori, 1976).

9 “Potencial de gobierno” es una categoría utilizada por Giovanni Sartori para evaluar el peso político de un partido en un sistema multipartidista en el cual las mayorías gubernamentales se forman por coaliciones (Sartori, 1976).

10 Los partidos de izquierda marxista (el Partido Comunista y el trotskista Partido Obrero Revolucionario) son espectros fantasmales. Por su parte, movimientos neopopulistas como CONDEPA están en un proceso de debilitamiento. CONDEPA fue un importante partido regional en el departamento de La Paz entre 1989 y 1997, y está, tras la muerte de su líder, al borde de la desintegración.

11 Comparada con corrientes indigenistas fundamentalistas en total declive, esta tendencia fue la corriente predominante en Bolivia, cuya expresión más clara ha sido el ex-vicepresidente Víctor Hugo Cárdenas, un indio aymara (Mayorga, 1995).

12 En relación a gobiernos parlamentarios con sistemas de partidos competitivos, Luebbert ha acuñado el término de *surplus majority governments*, que se asemeja a los gobiernos de mayoría calificada, es decir, de mayorías que superan la mayoría absoluta, como es el caso de Bolivia (1986).

13 El rol del poder ejecutivo en la elaboración de las políticas gubernamentales –por ejemplo en la ley de participación popular y capitalización– y en la alta administración estatal ha sido marginal; incluso el rol del propio partido del presidente. Juan Antonio Morales apunta esta característica: “El gobierno está dirigido por el presidente y un círculo de asesores” (1994: 24).

14 Reformas institucionales de largo plazo para el presidente y el MNR versus políticas sociales y económicas de corto plazo para el MBL, e incluso la abierta oposición a las reformas institucionales de UCS (por ejemplo, a la capitalización).