

# EL PARLAMENTARISMO: ¿OPCION PARA BOLIVIA?

*Marcel Galindo de U.*

## **1. Introducción**

En materia constitucional “No hay una respuesta unívoca. No existe una receta única y universalmente válida. El constitucionalismo comparado aporta una multiplicidad enorme de opciones. La doctrina constitucional, en todo el mundo, es francamente abrumadora en favor, pero también en contra de cada uno de los recursos legislativos de que se echa mano al momento de formular, en términos jurídicos y constitucionales, la respuesta a un problema, a una necesidad, o una experiencia histórica”.

“Para citar sólo como ejemplos elementales: tanto hay escrito a favor del régimen presidencial como del parlamentario; o del federal como del unitario; o de la centralización, la descentralización, la concentración o la desconcentración, y sobre cada una de estas posibilidades, nuevamente, sus formas y sus grados, sus ventajas y sus inconvenientes.” (Becker, 1992).

En la materia que nos ocupa, a pesar de todo lo escrito la literatura especializada apenas si ha prestado atención a nuestra América, en razón de que “con la excepción de Estados Unidos, la mayoría de las democracias estables de Europa y la *Commonwealth* han sido regímenes parlamentarios, y sólo unas pocas semipresidenciales y semiparlamentarias, mientras que la mayoría de los países con constituciones presidenciales han sido democracias inestables o regímenes autoritarios” (Linz, 1990:45), que no han despertado el interés de los investigadores.

Sin embargo, últimamente, ante el fenómeno de la democratización total del Continente, el análisis sobre las ventajas y desventajas de uno y otro sistema ha

empezado a preocupar y, en lo que hace a la posibilidad de cambiar de modelo se han cavado trincheras. Que conozcamos, Enrique Baloyra (Baloyra, 1989:7 y ss.; 1993) y Bernard H. Siegan (Siegan, 1993), se oponen, mientras Juan J. Linz, Arend Lijphart y Arturo Valenzuela (Linz, Lijphart, Valenzuela, 1990), propician el cambio. Por su parte, Dieter Nohlen (Nohlen, 1993a), sugiere una solución ecléctica: "vacunar" al Presidente contra excesos autoritarios y al Parlamento contra deficiencias.

## 2. La experiencia presidencial latinoamericana

En el Evangelio está escrito "por sus frutos los conoceréis". El fruto natural que debe dar cualquier sistema de gobierno es libertad, tranquilidad y progreso. Y para eso, lo primero que precisa es tiempo, es decir, cumplir con su período de mandato. Bajo el parlamentarismo, ese período es elástico y puede ser largo o breve, dependiendo de las circunstancias políticas. Pero bajo el presidencialismo, una de cuyas características es su renovación en plazos preestablecidos, un buen Gobierno debe marcharse por razones de calendario y hay que soportar a otro malo en aras de la democracia, esto cuando la paciencia política no se agota y ocurren otros fenómenos por todos lamentados y conocidos. Porque, empezando, conviene revisar datos sobre la duración de los gobiernos latinoamericanos desde la fundación de cada nación hasta 1990. (Mesa, 1990: 250).

<b>País</b>	<b>Independencia</b>	<b>Años de Indep.</b>	<b>Número de gobiernos</b>	<b>Promedio de años por gobierno</b>
Argentina	1810	180	70	2.57
Bolivia	1825	165	77	2.14
Brasil	1822	168	36	4.67
Chile	1810	180	58	3.10
Colombia	1810	180	83	2.16
Costa Rica	1821	166	61	2.72
Ecuador	1831	159	65	2.45
El Salvador	1837	153	95	1.61
Guatemala	1823	167	50	3.34
Honduras	1824	166	51	3.25
México	1821	169	73	2.32
Nicaragua	1825	165	52	3.17
Panamá	1903	87	50	1.74
Paraguay	1811	179	52	3.44
Perú	1821	169	66	2.56
Rep. Dominc.	1821	169	66	2.56
Uruguay	1830	160	65	2.46
Venezuela	1830	160	49	3.27

Todas estas naciones fijan su períodos presidenciales en, por lo menos, cuatro años. Observando que sólo el Brasil está por encima de ese mínimo, habrá que convenir en que “algo huele mal en Dinamarca”.

Se podrá argüir que en varios países de régimen parlamentario la inestabilidad también está presente. Pero, “Aún en países muy divididos, como la India, Italia, Israel y varios países de Caribe, los regímenes parlamentarios experimentan graves crisis periódicas de gobierno, pero no necesariamente de régimen. Los gobiernos pueden caer a menudo, pero no el sistema democrático propiamente tal”. (Valenzuela, 1991: 130).

Aunque las estadísticas sirvan para todo, inclusive para decir la verdad, es remarcable que la media de gobierno en las 18 naciones mencionadas antes, es de 2.75 años, mientras que en los Estados Unidos, paradigma de nuestros presidencialismos, con 201 años de vida independiente y 41 gobiernos, llega a 4.90.

### 3. El constitucionalismo en EE.UU. y en Bolivia

Es bien sabido que Estados Unidos de América tiene una sola Constitución, la de 1787, a la que se le han hecho 26 Enmiendas, las diez primeras en 1791 y última el 1 de julio de 1971. De ella el juez de la Suprema Corte, Johnson, ha dicho que es “el instrumento más maravilloso jamás creado por el hombre”(Corwin, 1978: 13) y Alvin Toffler que “Rara vez ha sido realizada una obra tan excelsa por hombres de temperamentos tan acusadamente divergentes, hombres apasionadamente entregados a tan diversos intereses regionales y económicos, pero tan turbados e **indignados por las terribles ineficiencias de un Gobierno existente**, como para reunirse y proponer uno radicalmente nuevo basado en principios sorprendentes”. (Toffler, 1990: 401-402).

Por su parte, Bolivia ha tenido 15 Constituciones, sin considerar los intentos de reforma hechos por la Asamblea Constituyente de 1899 y la Convención Nacional de 1921 que concluyeron manteniendo la vigencia de la Constitución de 1880; el referéndum de 11 de enero de 1931 que “contribuyó con un valioso aporte de reformas a nuestro acervo constitucional, aunque es discutible el procedimiento seguido y resultó desconcertante, sobre todo por la ligereza con que se efectuó, debido a la falta de cultura cívica y de verdadera responsabilidad de la mayoría de los que tenían el deber de asumir tan trascendental decisión” (Trigo, 1952:151), y una reforma en 1947.

De las constituciones, diez corresponden a los años de anteriores a la Guerra del Pacífico (1826-1879); la undécima estuvo vigente desde 1880 hasta después de

la Guerra del Chaco (1937); las doce y treceava aparecen bajo el "constitucionalismo social" en 1938 1945. La Revolución Nacional dicta la catorceava Constitución en 1961 y, finalmente, en 1967 entra en vigencia la que hoy nos gobierna (Galindo, 1991) y cuya reforma parcial está tramitándose en el Congreso.

Entonces, mientras la Constitución "originaria" es largamente bicentenaria, en Bolivia cada Constitución "derivada" (Loewenstein, 1986: 209 ss.)<sup>1</sup> tiene una vida promedio de 11 años. La más longeva, la de 1880, rigió durante 78 años. La de 1967, hasta la fecha tiene 26 años de aplicación y ocupa el tercer lugar la de 1851 que estuvo vigente por 10 años. Estas tres constituciones cubren 114 años de historia, dejando 53 para las 12 restantes.

Por cierto el "presidencialismo" es más que la institución presidencial propiamente dicha, pero para comenzar veamos un detalle. La Constitución de los EE.UU. dice: "Se deposita el Poder Ejecutivo en un Presidente de los Estados Unidos. Desempeñará su encargo durante un término de cuatro años..." (Constitución de los Estados Unidos de América, Art. 2-1-1), y le da atribuciones que no han cambiado con los años. (Constitución de los EE.UU, Art. 2-2 y 3). En contraste, los legisladores bolivianos han sido menos conservadores. En las sucesivas Leyes Fundamentales, no sólo las atribuciones del Ejecutivo aumentan o disminuyen de acuerdo a la personalidad del eventual Jefe del Estado y el grado de sumisión del Parlamento, (Galindo, 1991: 335-379) sino que el período de mandato varía una vez tras otra.

Así, en 1826, es vitalicio. En 1831, se fija en 4 años admitiéndose la reelección inmediata, pero el autor de la norma, Andrés de Santa Cruz, reelecto por cierto, se queda en el cargo por 9.74 años. En 1839, se mantienen los 4 años, y con la experiencia vivida, se prohíbe la reelección hasta pasado un período. En 1843, para curarse en salud, se aumenta el período a 8 años durante los cuales discurren tres gobiernos, razón por la que, en 1851, se lo disminuye a 5. En 1861, y 3 gobiernos más tarde, se hace una nuevo recorte poniendo el período presidencial en 3 años. En 1868, se retorna a los 4 años y se repone la reelección inmediata.

Ese período, pero sin reelección, se mantiene desde 1871 hasta 1945, cuando se lo aumenta a 6. En 1947, se reestablecen 4 años, esta vez, "improrrogables". En

---

1 A juicio de este autor, son "originarias" la fórmula del parlamentarismo británico -interdependencia por integración-; la Constitución americana de 1787 -interdependencia por coordinación-; la francesa de 1793 -gobierno de asamblea-; las constituciones napoleónicas -cesarismo plebiscitario-; la francesa de 1814 -monarquía limitada-; la Carta Belga de 1831 -reconciliación de la monarquía con la soberanía popular-; y las rusas de 1918 y 1924 -creación de los soviets.

1961 se respeta el plazo, pero se admite la reelección por una sola vez, y en 1967, con el mismo mandato, se prohíbe la reelección hasta después de pasado un período (Galindo, 1991: 303-306). En la reforma constitucional que ahora analiza el Parlamento, se proponen 5 años, sin reelección inmediata.

Con estos avatares normativos han discurrido 168 años y 77 gobiernos. Si el refrán que dice “los pueblos que no conocen su historia están condenados a repetirla” está en lo cierto, a Bolivia le ha llegado la hora de pensar seriamente en un cambio profundo y no solamente cosmético. Porque si bien es verdad que desde 1985 vive una “joven democracia”, nada, salvo la “pax americana”, ha cambiado tanto como para hacer imposible un nuevo “gobiernus interruptus”, que podría ser el inicio -o la consecuencia- de un eventual “efecto dominó” en todo el Continente. Bajo otras circunstancias a fines del siglo pasado y en el presente, Bolivia pareció haber logrado dos y tres veces la estabilidad institucional, pero volvió a las andadas y los gobiernos de facto se pusieron una y otra vez de moda.

Hasta aquí está demostrado que un elemento vital del presidencialismo, la renovación periódica, no ha encontrado su equilibrio en la norma constitucional. En la historia, mucho menos. Con seguridad ello obedece a que “La salud de las democracias, cualesquiera que sea su tipo y grado, depende de un mísero detalle técnico: el procedimiento electoral. Todo lo demás es secundario. Si el régimen de comicios es acertado, si se ajusta a la realidad, todo va bien; si no, aunque el resto marche óptimamente, todo va mal” (Ortega y Gasset, 1986:180). Si es así, veamos entonces, contrastándolos, dos “procedimientos electorales”, mejor dicho dos sistemas de Gobierno, el de Estados Unidos, ideal del presidencialismo, y el de Bolivia, presidencialista también, pero con sus peculiaridades.

#### **4. Modelos presidencialistas comparados**

Analizaremos comparativamente las idas fundamentales del modelo norteamericano y del boliviano, utilizando, para EE.UU., la descripción que hace el Dr. Ciro Félix Trigo (Trigo, 1952: 317-319), actualizando algunos datos, y para Bolivia, los artículos de la Constitución que correspondan, a los que se agregan comentarios que no se refieren a ningún caso o época en particular, sino que forman parte de la observación y la experiencia recogida en más de 30 años de actividad política.

**A) EE.UU.** *La separación de los tres poderes, legislativo, ejecutivo y judicial es la base del gobierno.*

**BOLIVIA** Similar concepto se encuentra en el Artículo 2 de la Constitución Política, con el agregado de que “La independencia y coordinación de estos poderes es la base del gobierno”. Históricamente la independencia ha sido discutible, sobre todo en lo que hace al Poder Judicial. Respecto a él se ha seguido, intuitivamente las más de las veces, la concepción bipartita de los poderes del Estado que afirma que “la potestad de juzgar no es sino un aspecto momentáneo de la función ejecutiva; cuando se presenta una duda, una vacilación sobre la manera de ejecutar la ley, debe intervenir el juez. Pero éste, en el fondo, no cumple otra misión que la de ejecutar la ley, previa reflexión que precede a la aplicación material de la misma.” (Trigo, 1952: 255).

**B) EE.UU.** *Los órganos representativos del gobierno residen en el Presidente de la República, Jefe del Poder Ejecutivo y en el Congreso, integrado por dos cámaras: la de Representantes y el Senado. “Se deposita el Poder Ejecutivo en un Presidente”, dice la Constitución en el Artículo 2, Sec. I.*

**BOLIVIA** Los artículos 46 y 85 disponen lo mismo, agregando el último que “El Poder Ejecutivo se ejerce por el Presidente de la República **conjuntamente** con los Ministros de Estado”. En dos verbos: “depositar” y “ejercer”, empieza la gran diferencia, que sigue con el “individualismo” de una y el “colectivismo” de la otra.

**C) EE.UU.** *El Presidente de la República, lo mismo que el Vicepresidente, son elegidos por compromisarios nombrados por cada Estado en número igual al total de senadores y representantes que le corresponden en el Congreso. Requiere reunir la “mayoría de todos los electores nombrados” y, de no ser así, la Cámara de Representantes elige al Presidente y la de Senadores al Vicepresidente. (Enm. XII), La duración del mandato es de cuatro años.*

**BOLIVIA** El Presidente y el Vicepresidente son elegidos por sufragio directo (Art. 86), su mandato es de 4 años (Art. 87), y precisan obtener la mitad más uno de los votos válidos. Cuando esa mayoría no se alcanza, corresponde al Congreso hacer la elección (Art. 90)

**D) EE.UU.** *Hasta 1940 existía la tradición constitucional de que se admitía una sola reelección. Los candidatos Grant, Teodoro Roosevelt, Taft y Coolidge intentaron quebrantar la regla, pero fracasaron en sus*

*propósitos. Franklin Delanno Roosevelt, ante la situación excepcional que comportaba el desarrollo de la II Guerra Mundial, fue elegido por un tercero y hasta un cuarto período. El 27 de febrero de 1951 fue ratificada la Enmienda XXII limitando la reelección a una sola vez. También tradicionalmente se admite que el vicepresidente puede ser elegido presidente aún después de haber ejercido el cargo por dos períodos.*

**BOLIVIA** El Artículo 87 dispone: “Ninguno de ellos podrá ser reelegido sino pasados cuatro años de la terminación de su mandato constitucional. El Vicepresidente podrá ser elegido Presidente de la República después de cuatro años de fenecido su mandato”.

**E) EE.UU.** *Elegido por el pueblo, el jefe del Estado es independiente del Congreso y es capaz de controlarlo sólo mediante el uso del veto suspensivo que puede oponer a las leyes que sanciona. Sobre la legislatura carece de medios directos, pudiendo atraer su atención únicamente mediante mensajes, principalmente sobre problemas importantes, suscitando debates en la prensa, radio y la opinión hasta obligar, en cierta manera, que el Congreso tome medida sobre sus propuestas.*

**BOLIVIA** El veto presidencial está contemplado en los Artículos 76 al 78, pero la influencia del Presidente sobre la legislatura es muy grande. El Presidente es siempre Jefe del partido de gobierno. Consecuentemente, su autoridad sobre la mayoría congresal, propia o concertada, es decisoria. Por lo general se guardan las formas, pero suele ocurrir que se las olvide.

**F) EE.UU.** *El Poder Ejecutivo, conferido al Presidente de la República, cuenta con órganos permanentes y transitorios. Entre los primeros figuran los Secretarios de Estado, que se hallan a la cabeza de cada departamento y que integran el llamado gabinete. Entre los segundos figura la Oficina Ejecutiva de la Presidencia, la Secretaría Presidencial, la Oficina del Presupuesto, etc., que gozan de facultades y poderes considerables. En rigor, la dirección efectiva sólo puede provenir del presidente, que crea órganos consultivos transitorios de acuerdo a su criterio. Así, por ejemplo, el conocido “Brain Trust”, organizado por F.D. Roosevelt y que desempeñaba las funciones de un gabinete restringido de teóricos y técnicos.*

**BOLIVIA** El Poder Ejecutivo “se ejerce por el Presidente de la República conjuntamente con los Ministros de Estado” (Art. 85). Los ministros

despachan “los negocios de la Administración Pública” (Art. 99) y “Todos los decretos y disposiciones del Presidente de la República deben ser firmados por el Ministro correspondiente. No serán válidos sin este requisito” (Art. 102). La oficina del presupuesto depende del Ministro de Hacienda y su aprobación por el Consejo de Gabinete es causa de graves desentendimientos entre los Ministros. Los asesores, cuando alguna influencia tienen, es porque son parientes o amigos íntimos de S.E., pero no significan gran cosa para los miembros del Gabinete.

**G) EE.UU.** *El presidente nombra y remueve a los secretarios de Estado a su voluntad, pues éstos, para mantenerse en sus cargos, sólo requieren contar con su confianza. Los secretarios estatales son consejeros del presidente, pero el peso de la mayor responsabilidad cae sobre éste. Los miembros del Congreso no pueden ser nombrados secretarios de Estado. Estos no tienen acceso a las sesiones de las Cámaras ni existe responsabilidad ministerial parlamentaria.*

**BOLIVIA** También en Bolivia “Para su nombramiento o remoción de los Ministros bastará Decreto del Presidente de la República” (Art. 99), pero “pueden concurrir a los debates de cualquiera de las cámaras, debiendo retirarse antes de la votación” (Art. 103). “Los ministros de Estado son responsables de los actos de administración en sus respectivos ramos, juntamente con el Presidente de la República. Su responsabilidad será solidaria por los actos acordados en Consejo de Gabinete” (Art. 101). Por otra parte, “Cada Cámara puede, a iniciativa de sus miembros y por voto de la mayoría absoluta de sus miembros concurrentes, acordar la censura de los actos del Poder Ejecutivo, dirigiéndola contra los ministros de Estado, separada o conjuntamente, con el fin de conseguir la modificación del procedimiento político impugnado” (Art. 70). Esta censura no es vinculante y el Presidente, si así le parece, puede ratificar al dignatario, asumiendo las consecuencias. Asimismo, los senadores y diputados “podrán ser designados Ministros de Estado” (Art. 49), lo que sucede normalmente.

**H) EE.UU.** *El Presidente no puede ejercer ninguna presión directa sobre el Congreso y el control de éste sobre los actos del ejecutivo es más independiente y severo.*

**BOLIVIA** Cuando es conveniente, el Presidente puede presionar al Congreso por muchos medios. El más legítimo, desde luego, la mayoría oficialista. Las labores de control sobre los actos del Ejecutivo recaen

sobre la oposición que suele pasar malos ratos frente al “rodillo” oficialista.

**I) EE.UU.** *El Congreso tiene la función esencial de legislar. Desde 1920 la Cámara de Representantes cuenta con 435 miembros, y actualmente cada uno de ellos representa aproximadamente a 550.000 personas. Son elegidos cada dos años por el pueblo de los diferentes Estados, proporcionalmente a su población respectiva. El Senado se compone de dos senadores por cada Estado (en la actualidad hay 100 senadores), con mandato de seis años, renovándose por tercios cada bienio. A la inversa que en los regímenes parlamentarios, la Cámara alta tiene mayor relieve y significación que la Cámara de Representantes porque está en condiciones y posee facultades que le permiten desarrollar una política más efectiva.*

**BOLIVIA** El Congreso tiene la función de legislar, pero como también ejerce el control sobre los actos del Poder Ejecutivo, destina mucho más tiempo a esas tareas que a las primeras. Aunque la Constitución indica que el número de diputados debe guardar relación con la población, la Ley Electoral hace otra cosa. Es así que hay un Departamento que tiene un diputado por cada 5.000 habitantes y otro con uno por cada 70.000. En total son 130 y cada uno representa en promedio a unos 50.000 habitantes. Los senadores, tres por Departamento, o sea 27. Todos los representantes se eligen por 4 años. Aunque los senadores defienden su posición de Cámara Alta, en los hechos son los Diputados quienes tienen mayor influencia por las atribuciones que les confiere la Constitución.

**J) EE.UU.** *Entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo se ha procurado mantener un equilibrio, conservando a ambos órganos gubernamentales bajo un régimen de separación absoluta; completa. En caso de crisis, el Presidente no tiene facultad de disolver el Congreso ni éste puede modificar la política seguida por aquél. Ambos gozan de marcada independencia, que podría afectar gravemente la unidad del gobierno si es que, en definitiva, no primase la dirección del presidente de la República.*

**BOLIVIA** Constitucionalmente “La independencia y coordinación de estos poderes es la base del gobierno” (Art. 2), pero sucede que la elección de diputados y senadores se realiza en una “papeleta única, multicolor y multisigno” lo que tiene como consecuencia que, al sufragar, uno lo hace por el candidato presidencial de su preferencia que “arrastra”

la nominación de los parlamentarios. No se vota por ellos, no se los elige y, por tanto, su destino electoral está ligado al del Presidente... hasta el momento en que el Jefe del Estado no satisface las expectativas de los Honorables. Entonces, el ejercicio de la "legitimidad democrática dual" (Linz, 1990: 48) empieza a hacer estragos. El Presidente no puede disolver el Congreso pero puede debilitarlo atrayendo como Ministros o Embajadores a sus más distinguidos miembros.

- K) EE.UU.** *El Poder Judicial reside en el Tribunal Supremo y en los Tribunales Inferiores creados por el Congreso; tiene la función específica de administrar justicia y además la facultad de conocer de los conflictos de atribuciones y de poderes que surgen entre los otros órganos gubernamentales.*
- BOLIVIA** El Poder Judicial se ejerce por la Corte Suprema de Justicia, las Cortes Superiores de Distrito y demás tribunales y juzgados que las leyes establecen (Art. 116). El Poder Judicial goza de autonomía económica (Art. 119) y le compete el conocimiento de todos los litigios entre particulares y entre éstos y el Estado cuando éste actúa como persona de derecho privado. También es su facultad resolver los recursos directos de nulidad (Art. 122).
- L) EE.UU.** *El Tribunal Supremo se compone de nueve jueces vitalicios nombrados por el Presidente de la República, con el consejo y consentimiento del Senado.*
- BOLIVIA** La Corte Suprema se compone de 12 miembros elegidos por la Cámara de Diputados a propuesta en tema del Senado. Su período de mandato es de 10 años (Art. 123). Desde 1890 hay una ley que permite a la Cámaras juzgar y destituir a los magistrados de la Corte Suprema por el delito de prevaricato.
- M) EE.UU.** *La función más trascendental del Poder Judicial radica en la fiscalización de la constitucionalidad de las leyes que tiene a su cargo. Este control jurisdiccional, ejercido por los jueces, hace del gobierno norteamericano un Estado de derecho de tipo judicial, pues es la judicatura quien principalmente condiciona, o al menos sanciona, la constitución válida y vigente en los Estados. Esta función hace decir al Presidente Woodrow Wilson que "La Suprema Corte es una suerte de Convención Constituyente en sesión permanente" (Corwin, 1978: 24).*

**BOLIVIA** Corresponde a la Corte Suprema “Conocer en única instancia de los asuntos de puro derecho cuya decisión depende de la constitucionalidad o inconstitucionalidad de las leyes, decretos y cualquier género de resoluciones” (Art. 127, inc. 5). Esta facultad ha sido usada muchas veces para interferir decisiones políticas adoptadas por órganos de elección popular, creando la paradoja de un estado de derecho con una Corte Suprema de tipo político.

En ambos “modelos” estas estructuras se soportan sobre un sistema de partidos; un sistema electoral; el rol de las Fuerzas Armadas en la sociedad, y otras cuestiones más que en algún momento habría que analizar.

**N) EE.UU.** *El bipartidismo no está impuesto por ley alguna y de hecho existen otros partidos menores o “terceros partidos”, pero sólo los Republicanos y los Demócratas tienen una razonable oportunidad de ganar cargos públicos. El fenómeno tiene larga data pues comienza en los días en los que se debatía la creación misma de los Estados Unidos. Entonces se enfrentaron los federalistas, encabezados por Alexander Hamilton, y los antifederalistas, dirigidos por Thomas Jefferson. De esas corrientes nacieron los dos grandes partidos contemporáneos, (MacLeanaghan, 1987: 182) que hoy, a través de sus facciones liberales y conservadoras, tienen más coincidencias entre sí que internamente.*

**BOLIVIA** El multipartidismo es la norma. “Ello da lugar a que hayamos tenido 52 partidos en 1978, 55 en 1979 y 72 en 1980. Personalmente tengo constancia de que un “partido político” estaba exclusivamente constituido por su jefe y un secretario a sueldo”, escribe Marcelo Céspedes, en esos años Presidente de la Corte Nacional Electoral. (Céspedes, 1982: 29). Actualmente 26 partidos tienen registrada su sigla y se anuncia que 3 más solicitarán inscripción próximamente.

**Ñ) EE.UU.** *A la tradición bipartidista se agrega un sistema electoral correspondiente. En los Estados Unidos, al igual que en Inglaterra y varios países de la Commonwealth, se utiliza el sistema mayoritario, de pluralidad, en circunscripciones uninominales.*

**BOLIVIA** En correspondencia al multipartidismo, el sistema electoral es proporcional. Las circunscripciones electorales, plurinominales todas, pero de diverso tamaño, se ajustan a la división territorial de la República, siendo nueve, al igual que los Departamentos.

**O) EE.UU.** *“El sistema americano de gobierno, con sus “checks and balances”, sus restricciones constitucionales al poder, sus complejidades subyacentes sobre el bipartidismo, es excesivamente complicado. Pero el corazón del sistema reposa en una idea simple: el pueblo tiene el derecho de cambiar a sus líderes en intervalos regulares. Cada cuatro años el pueblo puede mantener o cambiar al Presidente. Y cada dos años puede juzgar las políticas que sustentan los congresales confirmándoles o no su confianza. El Congreso tiene además, la facultad de remover al Presidente si resulta culpable de traición, soborno u “otros crímenes o comportamiento incorrecto”.* (Whitney, 1978).

**BOLIVIA** El sistema boliviano, con sus *checks and balances* largamente discutibles, con sus ambigüedades y vacíos constitucionales, y sus increíbles complejidades multipartidarias, no permite al pueblo premiar o castigar a sus líderes periódicamente. Lo más que puede ocurrir es que un partido político consiga permanecer en el poder más de un período, pero como votar contra el gobierno es la norma y existe un absurdo prejuicio contra el “continuismo”, es difícil que esto suceda, salvo que el interesado recurra a métodos poco ortodoxos. Por otra parte, no existe el “*impeachment*” y el Presidente y sus ministros sólo están sujetos a un juicio de responsabilidades “*ex post*” su gestión.

**P) EE.UU.** *En Estados Unidos, hasta la segunda guerra mundial, hubo un rechazo muy fuerte a la noción de un poder militar profesionalizado. Desde el comienzo se valorizó mucho la concepción del ciudadano en armas, que tuvo su expresión real en las milicias estatales, constituidas por ciudadanos corrientes que aportaban parte de su tiempo al entrenamiento militar. Las guardias nacionales, dispersas y descentralizadas, manejadas más bien con criterios políticos que militares, permitieron una fuerte supremacía sobre el mundo militar, evitando la intromisión directa de los militares en política.* (Valenzuela, 1991: 134).

**BOLIVIA** La creación de la República es obra de militares. Los civiles que participaron en la tarea fueron escribientes, secretarios o, a lo más, Ministros de los generales victoriosos. En la lista de los 77 gobiernos que tuvimos figuran los nombres de 45 uniformados, lo que da una pauta de lo mucho que significa el poder militar. En las escuelas castrenses se enseña que las FF.AA. son la “fuerza tutelar de la Patria”, que se toman la misión muy en serio.

Hay, por cierto, otros muchos factores más que van desde el clima, la geografía, la religión y el idioma, hasta la economía y la organización federal o unitaria de las naciones. Por ahora, los datos constitucionales que se han anotado y la información que sigue, deberían ser suficientes para afirmar algo obvio: los EE.UU. tienen un sistema presidencialista robusto y próspero; en Bolivia ese sistema no ha funcionado nunca y no hay razón alguna que permita ser optimista.

## 5. La inestabilidad presidencial en Bolivia

El periodista y escritor Carlos D. Mesa, en su libro, intenta un esquema para minimizar la inestabilidad política de la República, diciendo que hubo:

**"Gobiernos estables (4 años o más de duración)**

19 gobiernos (25%)

Han gobernado 95 años y 4 meses (58.13%)

**Gobiernos de mediana estabilidad (entre 1 y 4 años)**

22 gobiernos (29%)

Han gobernado 52 años y 10 meses (32.22%)

**Gobiernos inestables (menos de un año de duración)**

35 gobiernos (46%)

Han gobernado 15 años y 7 meses (9.5%).” (Mesa, 1990: 106)

Esta clasificación resulta engañosa desde el momento en que el período constitucional de gobierno es tradicionalmente de 4 años. Entonces, los gobiernos que sobrepasaron o no llegaron a ese plazo, son todos “inestables” por exceso o por defecto.

Utilizando la misma fuente, encontramos que de los 77 gobiernos que Bolivia tuvo entre 1826 y 1990, 40 fueron constitucionales y 37 de facto. En el Siglo XIX, 24 gobiernos dejaron el poder antes de los 4 años; 5 se excedieron en el mando y sólo dos cumplieron con la ley, o sea, gobernaron y entregaron el mando a tiempo. En el Siglo XX el panorama es el que sigue: gobiernos excedidos en su mandato, 6; gobiernos derrocados 35; gobiernos cumplidores de la Constitución, 7.

Observado los gráficos generados con esos datos y que se incluyen al final del trabajo, se tiene una idea muy clara: el presidencialismo ha fracasado en Bolivia y desde siempre ha estado agónico. Si esos cuadros correspondieran a la hoja clínica de un enfermo, hace tiempo que la familia habría pedido los Santos Oleos. (Es lo que intentan hacer los políticos cuando “tocan las puertas de los cuarteles”).

## **6. La inestabilidad ministerial**

Porque, además, hay que agregar el elemento de la inestabilidad ministerial. Ya quedó dicho que los ministros son parte integrante del Poder Ejecutivo y en cuanto a ellos hay un dato revelador. “En los 77 gobiernos que ha tenido la República desde 1825 (con información actualizada a agosto de 1990), hemos contado un total de 1.003 ministros de Estado, considerados individualmente, y un total de 1.474 ministros incluyendo a quienes ejercieron carteras ministeriales más de una vez, sumando 191 gabinetes”. (Mesa, 1990:180).

Esto significa que mientras la duración promedio de cada gobierno fue de 2.14 años, cada ministro ocupó su cartera durante 40.8 días, y se cambió de gabinete cada 10.4 meses.

Convengamos, entonces, en que ante esta realidad es preciso cambiar de paradigma, siguiendo la principio que establece que “cuando la teoría no coincide con la realidad, hay que cambiar de teoría”.

## **7. La opción parlamentaria**

Lo esencial del sistema puede describirse así:

1. El pueblo elige al Congreso;
2. El Congreso elige al gobierno que es constantemente responsable ante él;
3. Si la opinión política del pueblo cambia, el Ejecutivo debe reflejar ese cambio. Eso ocurre mediante elecciones anticipadas o con el nombramiento de un nuevo primer ministro y un nuevo gabinete;
4. Si el Congreso, después de destituir un gobierno, no logra mayoría para elegir otro, se disuelve y se llama a nuevas elecciones.
5. Existe un Jefe de Estado elegido por el pueblo o por el Congreso que detenta poderes de jefe simbólico “por encima de la política”, en condiciones de cumplir una importante función mediadora en tiempos de crisis. (Valenzuela, 1991:180-182).

¿Qué habría ocurrido en Bolivia si en vez de Presidentes hubiera habido Primeros Ministros? Seguramente los Gobiernos habrían sido más de los 77 registrados, pero el número de Presidentes inferior y, en todos los casos, los “golpes de estado” habrían sido innecesarios, pues los votos del Congreso habrían reemplazando a los fusiles. El Sr. Presidente, símbolo del Estado, hubiera estado por encima del manoseo político y hubiese podido medrar una burocracia profesional

y estable. Los partidos políticos, enfrentados al desafío de constituir gobiernos a partir desus parlamentarios, habrían crecido orgánicamente y hubieran sido todas instituciones respetables y, en un clima así, el desarrollo económico y las justicia social hubieran sido posibles. Entonces, ¿quién sabe?, 6.5 millones de seres humanos tendríamos hoy día un pasar más digno y respetable. Las cosas discurrieron por otros cauces y no vale la pena “llorar sobre la leche derramada”, pero es tiempo de que los bolivianos empecemos a reflexionar y a aprender del pasado.

## 8. Una oportunidad perdida

Después de las fallidas elecciones generales de 1978, en las que “aparecieron” 104 por ciento de votos válidos, hubo dos relevos de mando: primero, el general ganador de esos comicios, después de pedir la anulación de las elecciones, encontró práctico hacerse del gobierno por la vía de hecho. Cuatro meses más tarde, otro general decidió poner las cosas en orden, derrocó al derrocador y convocó a elecciones generales.

Estas se realizaron el 1 de julio y en ellas se disputaron 144 escaños distribuidos así:

Cámara de Diputados	117 escaños
Cámara de Senadores	27 escaños
Total Congreso	144 escaños
<b>Mayoría absoluta</b>	<b>73 votos</b>

Realizados los cálculos y aplicadas las reglas de asignación, los escaños quedaron distribuidos de la siguiente manera:

Partido	Diputados	Senadores	Total
Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR)	48	16	64
Unión Democrática Popular (UDP)	38	8	46
Acción Democrática Nacionalista (ADN)	19	3	22
Partido Socialista 1 (PS-1)	5		5
Alianza Popular de Integración Nacional (APIN)	5		5
Partido Unión Boliviana (PUB)	1		1
Movimiento Tupaj Katari (MTK)	1		1

En vista de que ningún candidato había logrado la mayoría absoluta en las urnas el Congreso tomó a los tres candidatos más votados que resultaron ser: Hernán Siles Zuazo, (UDP) con 528.696 votos, 35.98%; Víctor Paz Estenssoro, (MNR) con

527.184 votos, 35.87%; y Hugo Banzer Suárez, (ADN), con 218.587 votos, 14.88%, para de entre ellos hacer la elección.

Se trataba de decidir quién iba a ser el Presidente Constitucional al cabo de 10 años de Gobiernos de facto, y para ello hacía falta el acuerdo de 73 parlamentarios. En una elección tras otra, las bancadas mayores votaron por su candidato mientras las fuerzas menores lo hacían en blanco, quedando a la expectativa. Al cabo de interminables cabildeos Víctor Paz logró reunir 68 votos, 5 menos de los necesarios, y entonces el Congreso se “empantanó”.

Para salir del enfado AND propuso una solución: “ya que está demostrado que ninguno de los tres candidatos va a lograr la mayoría, -dijo- elijamos a otro”. Y, manos a la obra, moros y cristianos votaron por el Presidente “pro-témpore” del Senado ungiéndolo como Presidente Constitucional “Interino”. Walter Guevara Arce fue Presidente pero, sin compromiso con la mayoría que lo había elegido, pronto se “desestabilizó”.

El experimento concluyó 86 días más tarde con un alzamiento civil-militar de vida efímera pues cayó dos semanas después, y un Congreso tozudo nombró un nuevo Presidente Constitucional “Interino”, esta vez en la persona de la Presidente pro témpore de la Cámara de Diputados, Dña. Lidia Gueiler Tejada, que optó por la única solución posible: no hacer nada y convocar a elecciones generales para el julio de 1980.

Antes de que se conocieran los cómputos oficiales, el 17 de julio de 1980, un alzamiento militar “cantado” puso fin a los “interinatos constitucionales” y dos años después, el Gral. Guido Vildoso, agotado el militarismo en todas sus instancias, entregó el mando de la Nación al Dr. Hernán Siles Zuazo, ganador de las elecciones de 1980, instalando un Congreso calculado en base a publicaciones de Prensa, pues los archivos oficiales habían desaparecido.

Ahora, a un Congreso con mayoría opositora por obra del sistema electoral, se sumaron otros problemas. Un joven economista que accedió a la cartera de Hacienda, decidió “desdolarizar la economía”, desatando un proceso hiperinflacionario que en 3 años alcanzó el 26.000 por ciento. A ello se sumó un caos social indecible (el Banco Central estuvo de huelga durante 5 meses y los sindicatos mineros marcharon varias veces sobre la ciudad de La Paz); y finalmente, el Gobierno alcanzó su límite de incapacidad y dejó de gobernar.

Bajo un régimen parlamentario la cuestión hubiera tenido fácil solución: un voto de desconfianza era suficiente. Pero con el presidencialismo a costas fue necesario que políticos, empresarios, trabajadores y “*tutti cuanti*”, se unieran para

forzar el acortamiento del período presidencial y, durante una memorable reunión patrocinada por la Iglesia Católica, Siles Zuazo, político sagaz y sobre todo hombre de bien, convino en convocar a elecciones generales anticipadas, las que se realizaron en julio de 1985.

## 9. Aprendiendo de los errores

Podría ser que ése haya sido el último intento totalmente presidencialista en Bolivia, ya que después, en tres comicios regularmente realizados, se empezó a practicar un cuasiparlamentarismo que ha dado gobernabilidad, cuando no desarrollo.

En las elecciones de 1985, nuevamente ningún candidato logró reunir la mayoría absoluta de votos, por lo que la elección del Presidente pasó al Congreso. Se convocó a los tres candidatos más votados, que en esta ocasión fueron: Hugo Banzer Suárez (ADN), 493.735 sufragios, 32.83%; Víctor Paz Estenssoro (MNR), 456.704 votos, 30.36%; y Jaime Paz Zamora (MIR), 153.143 votos, 10.18%.

Para esta ocasión los escaños fueron distribuidos así:

Cámara de Diputados	130 escaños
Cámara de Senadores	27 escaños
Total Congreso	157 escaños
<b>Mayoría absoluta</b>	<b>79 votos</b>

Concurrieron 18 partidos y realizados los cómputos y aplicadas las reglas de asignación -cociente simple sin barrera electoral-, los escaños quedaron distribuidos entre 10 siglas de la siguiente manera:

<b>Partido</b>	<b>Diputados</b>	<b>Senadores</b>	<b>Total</b>
Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR)	43	16	59
Acción Democrática Nacionalista	41	10	51
Movimiento de la Izquierda Revolucionaria (MIR)	15	1	16
MNR de Izquierda (MNRI)	8		8
MNR Vanguardia (MNRV)	6		6
Partido Socialista 1 (PS-1)	5		5
Partido de la Unión Boliviana	4		4
Partido Demócrata Cristiano (PDC)	3		3
Falange Socialista Boliviana (FSB)	3		3
Movimiento Revolucionario Tupaj Katari de Liberación (MRTKL)	2		2

AND había ganado en las urnas con diferencia mínima, pero el sistema electoral volvió a otorgar más escaños al segundo en la preferencia popular, el MNR, que sólo necesitaba 20 votos congresales para sumarlos a los 59 propios.

La tendencia política del Congreso con el apoyo del MIR, hizo posible que Víctor Paz Estenssoro lograra más votos de los estrictamente necesarios y así pudo acceder a su cuarto período presidencial sin necesidad de hacer coaliciones previas.

Pero Víctor Paz, el mejor político del siglo, consciente de su debilidad parlamentaria, impuso la sensatez sobre el triunfalismo y poco tiempo después culminaron negociaciones con ADN suscribiéndose un "Pacto por la Democracia", que dio al Gobierno amplia mayoría en el Congreso. Este Pacto permitió enfrentar el difícilísimo desafío que significó la Nueva Política Económica. Con esa medida el MNR, a tiempo de terminar con la hiperinflación de un sólo golpe, puso fin al proceso estatizante de la Revolución Nacional de 1952.

Dos años más tarde, en 1987, se celebraron elecciones municipales después de un interregno de casi 40 años. En ellas, el partido de gobierno enfrentó una catástrofe pues sólo logró el 13 por ciento de la votación nacional, pero como su aliado congresal, ADN, alcanzó el 28 por ciento y la composición de las Cámaras no se alteró, el hecho pasó desapercibido. (Corte Nacional Electoral, 1987).

En mayo de 1989 unas nuevas elecciones generales permitieron repetir el experimento cuasi-parlamentarista, incipiente e incompleto, pero que tan buenos resultados había dado.

En estos comicios la composición del Congreso fue la misma que la indicada para 1985, pero se cambió el procedimiento de asignación de escaños por uno de doble cociente: el primero servía para determinar los partidos con derecho a acceder al Parlamento (Cociente de Participación) y el segundo para establecer los escaños correspondientes a cada partido (Cociente de Asignación) (Ley Electoral de 1989, art. 156).

La voluntad popular dio 363.113 sufragios (25.65%) a Gonzalo Sánchez de Lozada (MNR); 357.298 (25.24%) a Hugo Banzer Suárez (ADN) y 309.033 (21.83%) a Jaime Paz Zamora (Corte Nacional Electoral, 1989:5) y la composición del Parlamento quedó establecida así:

Partido	Diputados	Senadores	Total
Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR)	40	9	49
Acción Democrática Nacionalista (ADN)	38	8	46
Movimiento de la Izquierda Revolucionaria (MIR)	33	8	41
Conciencia de Patria (CONDEPA)	9	2	11
Izquierda Unida (IU)	10		10

Con estos resultados otra vez fue necesario llevar la elección presidencial al Congreso donde la opinión de las dos organizaciones menores, IU y CONDEPA, carecía de importancia, pues estaba claro que la decisión final la tomarían los tres partidos mayores.

La opinión pública veía lógico el reencuentro del MNR con ADN, no sólo por haber estado aliados durante la pasada administración, sino por la coincidencia casi absoluta de sus programas de gobierno. Sin embargo, el Jefe de ADN, Gral. Hugo Banzer Suárez, anunció que “renunciaba una vez más a la Presidencia de la República” y que su partido, ADN, votaría por Jaime Paz Zamora. Así se hizo: ADN y el MIR, a los que se sumaron la Democracia Cristiana (PDC) y el Frente Revolucionario de Izquierda (FRI), crearon el Acuerdo Patriótico (AP). Así, Bolivia tuvo 4 años más de democracia gracias a este sistema “cuasi-parlamentarista”, que daba al Gobierno 71 diputados, 16 senadores y 87 votos congresales.

El conjunto de partidos del Acuerdo había reunido el 47 por ciento de votos en junio de 1989, pero en diciembre hubieron comicios municipales y en ellos su votación bajó al 35 por ciento (Corte Nacional Electoral, 1989 b). Dos años más tarde, en diciembre de 1991, en reiteradas elecciones municipales, el grupo gubernamental cayó 5 puntos más (Corte Nacional Electoral, 1992). A pesar estos síntomas desalentadores, los partidos del Acuerdo se presentaron con listas conjuntas a las elecciones generales de 1993.

En ellas se cambió el sistema de asignación de escaños por el *Saint Lague* (divisores impares) y concurren 14 partidos, de los cuales 8 lograron representación parlamentaria.

Las urnas concedieron 585.458 sufragios (36%) al opositor MNR; 347.458 votos (21%) al Acuerdo Patriótico gobernante y al tercer partido, CONDEPA, 235.401 votos, (14%), por lo que la decisión debió remitirse nuevamente al Congreso. (Corte Nacional Electoral, 1993).

Este trámite constitucional se convirtió en un formalismo cuando todos los partidos, encabezados por ADN, reconocieron el triunfo movimientista a los pocos

días de la elección. Sin embargo el MNR, buscando controlar el Congreso, logró acuerdos con UCS (226.816 votos, 14%) y con el MBL (88.260 votos, 5%), reuniendo así el 55% de los sufragios populares, 97 votos congresales, y amplia mayoría en ambas Cámaras.

En agosto, al abrirse el Congreso, Gobierno y Oposición alineaban con el siguiente esquema, que es válido aunque posteriores "transferencias de lealtad" y la disolución del Acuerdo Patriótico hayan cambiado la situación:

Partidos	Diputados	Senadores	Total
Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR)	52	17	69
Unión Cívica Solidaridad (UCS)	20	1	21
Movimiento Bolivia Libre (MBL)	7		7
<b>Total gobierno</b>	<b>79</b>	<b>18</b>	<b>97</b>
Acuerdo Patriótico (ADN + MIR)	35	8	43
Conciencia de Patria (CONDEPA)	13	1	14
Acción Revolucionaria Boliviana (ARBOL)	1		1
Eje de Convergencia (EJE)	1		1
Alianza Socialista Democrática (ASD)	1		1
<b>Total oposición</b>	<b>51</b>	<b>9</b>	<b>60</b>

Con 97 votos asegurados, el Gobierno desea poner en marcha un ambicioso programa bautizado "Plan de Todos", que busca dar una solución diferente al polémico proyecto de privatizaciones, tan en boga en estos días, y a sus dramáticas consecuencias sociales.

Porque como sostiene Guillermo Bedregal, "Ha llegado el final de los graves errores reiterados y recurrentes, de graves fallas de organismos especializados y de no pocos consultores de considerar "inversión" a una serie de cosas que todos identificamos y "gasto" (como dispendio que se pierde) a verdaderas y genuinas inversiones productivas que hacen al ser mismo del país. Los presupuestos de educación, de salud, de nutrición, constituyen la gran inversión de una sociedad -entendiendo bien el término- frente a los gastos insulsos, dispendiosos, no recuperables e inservibles que también son fácilmente identificados, que vemos crecer todos los días y que deben terminar. La cultura de la satisfacción (de unos pocos) denunciada con tanto talento por John Galbraith, debe abolirse particularmente en Bolivia". (Bedregal, 1993:14).

Esta es la posición que anunció el MNR en su campaña electoral en un esfuerzo por terminar con de 40 años de estatismo, fenómeno iniciado él mismo en 1952.

Durante ese tiempo, al afán paternalista del Gobierno correspondió un “hijismo” cada vez mayor del pueblo, en todas sus clases y estructuras.

Porque el gran esfuerzo, lejos de dedicarse a lo social, se enfocó en la “sustitución de importaciones” y en la “diversificación industrial”, tareas ambas que tomaron en sus manos políticos y burócratas con los resultados que eran de esperar, mientras una “empresa privada” poco profesional y especulativa, dedicó sus mejores esfuerzos a lucrar de la ineptitud y, en muchos casos, de la inmoralidad de los gobernantes.

Un elemento central para el recambio de enfoque es la municipalización de algunos servicios de educación y salud, dando participación directa a la sociedad en el control y supervisión de los mismos, por lo que los comicios del 5 de diciembre pasado han adquirido especial importancia. Se han producido los siguientes resultados:

Partido	Votos	%
Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR)	391.029	35%
Movimiento Bolivia Libre (MBL)	131.545	12%
Unión Cívica Solidaridad (UCS)	94.001	8%
Movimiento Revolucionario Tupaj Katari de Liberación (MRTKL)	2.258	0%
<b>Total gobierno</b>	<b>618.833</b>	<b>55%</b>
Conciencia de Patria (CONDEPA)	219.303	20%
Movimiento de la Izquierda Revolucionaria (MIR)	105.826	9%
Acción Democrática Nacionalista (ADN)	87.885	8%
Otros partidos (6)	88.007	8%
<b>Total oposición</b>	<b>501.021</b>	<b>45%</b>

*Corte Nacional Electoral, Departamento de Informática Cuadro general de votación a nivel nacional, Elecciones Municipales 1993.*

Porcentualmente la coalición gobernante ha logrado conservar el 55% de la simpatía popular que alcanzó en agosto de 1993, pero, por efecto del sistema electoral, sólo controla (tiene más de 7 Concejales), en 5 de los 10 municipios que constituyen la “polis” boliviana, tal como se muestra en el siguiente cuadro:

	Gobierno				Oposición					
	MNR	MBL	UCS	MRTKL	CON	MIR	ADN	FRI	EJE	FSB
Sucre	5	3	1		1	1	1		1	
La Paz	5	1			5	1	1			
El Alto	2		1		9	1				
Cochab.	3	8	1				1			
Oruro	3	1	2		3	3	1			
Potosí	4		2		1	3	1		1	1
Tarija	4		1	1		1	1	5		
Sta. Cruz	8		1			2	1			1
Trinidad	6		2			1	3		1	
Cobija	6		1			1	5			
Totales	46	13	12	1	19	14	15	5	3	2

Estos resultados plantean una serie de problemas, pues obligan al Gobierno a buscar más socios en 5 ciudades, con la complicación anexa de compatibilizar estas negociaciones con los resultados en las capitales de Provincia y Sección, 381 en total, donde los de acuerdos de gobernabilidad tendrán que considerar, necesariamente, a la Oposición.

Seguramente nada de esto se reflejará en la composición del Gobierno que mantendrá sus acuerdos dentro de su estructura presidencialista, pero son síntomas que es necesario analizar porque habrán nuevos comicios municipales en 1995 y en 1997 se elegirán nuevas autoridades. Si desde ahora no se adoptan previsiones y el quehacer gubernamental no recoge los vientos cambiantes, el Ejecutivo puede quedarse al paio.

Que esto no suceda, es fácil de hacer en un régimen parlamentario, dúctil por naturaleza. Lo ocurrido recientemente en Italia es un ejemplo. Pero en otro presidencial, rígido por principio, puede que sea muy difícil y sus consecuencias, diferentes.

## 10. Que no sea el fin, sino el principio

Hasta aquí hemos revisado someramente cuatro procesos electorales generales y otros cuatro municipales. El primero, 1979, fue un fracaso al insistirse en el presidencialismo y tratar de imponerlo con la ficción legal del "Presidente Constitucional Interino". En los tres siguientes, 1985, 1989 y 1993, ha funcionado

el “cuasi-parlamentarismo”, pues, el Congreso ha sido la fuente legitimadora del poder, imponiéndose la difícil obligación de constituir mayorías gobernantes que han dado estabilidad al sistema democrático, pese a que los resultados de los comicios municipales no han servido de termómetro para ajustes oportunos.

No todo esta dicho y es seguro que habrá dificultades, desinteligencias y nuevos conflictos. Pero “*eppur si muove*” y las “terribles ineficiencias” del presidencialismo a ultranza parecen pertenecer al pasado.

El paso a dar será constitucionalizar este cuasi-parlamentarismo de facto que la necesidad ha creado, dándole normas e instituciones coherentes, no sólo con él o los modelos que puedan inspirarlo, sino, sobre todo y ante todo, con la realidad ambiente.

Durante la campaña electoral que terminó en junio de 1993 con el triunfo de la fórmula del Movimiento Nacionalista Revolucionario encabezado por Gonzalo Sánchez de Lozada del MNR y Víctor Hugo Cárdenas Conde del MRTKL, el *slogan* que conquistó voluntades decía: “Juntos para el cambio”. Ahora, el Gobierno tiene en su seno a un brillante conjunto de empresarios que, ante el evidente fracaso de los políticos en la tarea de hacer empresa, han decidido hacer política. Ellos saben mejor que nadie que lo que era válido en los tiempos de Taylor y Fayol está pasado de moda. Saben que las empresas se administran de forma diferente siguiendo normas de “*management*”, como las que enseña Peter Drucker. (Drucker, 1989).

Son conscientes de que “Las compañías líderes de los Estados Unidos ya no planean ni establecen la producción de grandes volúmenes de bienes y servicios; ya no participan ni invierten en una amplia serie de fábricas, maquinarias, laboratorios, depósitos y otros activos tangibles; ya no emplean grandes dotaciones de operarios ni gerentes de mediano nivel; ya no sirven como medio de acceso a la clase media norteamericana. Son cada vez más una fachada, **detrás de la cual se mueve una multitud de unidades y subunidades descentralizadas que se alían permanentemente con otros grupos similarmente descentralizados en todo el mundo**”. (Reich, 1993:87-88).

Si nuestros gobernantes se deciden por un auténtico **cambio**; si aplican criterios empresariales “*mutatis mutandis*”: administrar con “redes”, informatizar los negocios públicos y la toma de decisiones en el Estado; si saben diferenciar con claridad **EMPRESA** y **POLITICA**; si reconocen el signo de los tiempos, es seguro que abandonarán el caduco presidencialismo, y encontrarán en el **parlamentarismo** la fórmula para fundar la Segunda República de Bolivia.

“En un momento histórico como el actual, cuando existe un compromiso universal para fortalecer la democracia como único sistema viable para una sociedad moderna, es fundamental estudiar a fondo las diversas opciones institucionales del mundo contemporáneo en un esfuerzo por dar a los países del continente un futuro democrático estable con un gobierno eficiente que pueda entregar desarrollo con justicia social. América Latina tiene que establecer un diálogo no sólo con su pasado, sino también con su futuro y mirar las experiencias exitosas de otros países que son afines. ¿Por qué no podemos aspirar a ser como Bélgica, o Suecia, o Austria, o Canadá? Sería irónico que en un momento fundacional los países de América Latina, cuyas idiosincrasias son mucho más parecidas a los países del viejo continente, opten por mantener el sistema presidencial inventado en Filadelfia a fines del siglo XIX y no piensen seriamente en las fórmulas políticas que han evolucionado en Europa, fórmulas que han sido exitosas en democracias tan nuevas como Alemania y España.” (Valenzuela, 1991: 143).

## 11. Conclusión

Es posible que con reflexiones de “razón pura” se pueda sostener que el sistema presidencialista es el que más se adecúa a nuestros países, y habrá quienes digan que lo que es bueno para el “*big brother*” debe ser bueno para todos.

En Bolivia, políticos y tratadistas tienen opiniones divididas, pero la idea parlamentaria empieza a ganar adeptos. En la reforma constitucional que está analizando el Congreso y que fue concertada entre los partidos más importantes, se propone un “parlamentarismo experimental” a nivel urbano, en el que los Alcaldes electos por los Concejos Municipales, estarían sujetos a un “voto constructivo de desconfianza”, concebido bajo el modelo del artículo 67 de la Ley Fundamental alemana.

Pero todavía hay quienes sostienen que el pueblo boliviano es “caudillista” y que “sobre sus espaldas se puede plantar nabos”. Dicen que el Presidente de la República encarna ese sentimiento y lo consideran indispensable para perpetuar esa lamentable tradición agrícola, desahuciando con esas sinrazones la opción parlamentaria. “Son pocos, pero son”, como diría Vallejo.

Finalmente, hay quienes, desde una óptica de “razón práctica”, estamos convencidos que han habido demasiados caudillos-horticultores; que los ha habido excelentes, tolerables y “tiranuelos casi imperceptibles de todos colores y razas” (Bolívar: 959 y ss), en palabras de Bolívar, y que **no han faltado hombres, ha fallado el sistema.**

**Acrónimos utilizados**

ADN	Acción Democrática Nacionalista
AP	Acuerdo Patriótico, ADN-MIR
APG	Asamblea del Pueblo Guaraní
ARBOL	Acción Revolucionaria Boliviana
ASD	Alternativa del Socialismo Democrático
CIDOB	Confederación de Indígenas del Oriente Boliviano
CONDEPA	Conciencia de Patria
CSUTCB	Confederación Sindical Unida de Trabajadores Campesinos Bolivianos
EJE	Eje de Convergencia Patriótica Pachakuti
FRI	Frente Revolucionario de Izquierda
FSB	Falange Socialista Boliviana
FULKA	Frente Unido de Liberación Katarista
IU	Izquierda Unida
MBL	Movimiento Bolivia Libre
MIR	Movimiento de Izquierda Revolucionaria
MIR-NM	Movimiento de Izquierda Revolucionaria. Nueva Mayoría
MNR	Movimiento Nacionalista Revolucionario
MRTKL	Movimiento Revolucionario Tupac Katari de Liberación
PS-1	Partido Socialista 1
UCS	Unión Cívica Solidaridad
VR-9	Vanguardia Revolucionaria - 9 de abril